

DR. PÁL EMESE

PHD-HALLGATÓ

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR DOKTORI ISKOLA



# Magyarország kampányol(t) – a választási kampány új szabályozásának egyes kérdései

„Magyarország pillanatai igen drágák,  
a szép szavak és dagályos declamációk pedig felette olcsók..”  
Gróf Széchenyi István

## I. Témaexponálás

A téma aktualitását a közelmúltban bekövetkezett jogszabályi változások indokolják, amelyek keretében az Országgyűlés 2012. november 26-án elfogadta a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ve.), amely jelentős mértékben átalakította a választási kampányra vonatkozó jogi szabályozást.

A kampány – legtágabb értelemben – a választási folyamat kezdete, amely – politológiai értelemben – tulajdonképpen az előző választást követően azonnal megindul, hiszen a jelölő szervezetek ténykedéseikkel – ha nem is közvetlen utalással – de már a következő választásokra készülnek. A hivatalos kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart,<sup>1</sup> azaz a korábbiakhoz képest rövidült a pártprogramok népszerűsítésére rendelkezésre álló időszak.

A Ve. 141.-142. §-ai szabályozzák a választási kampánytevékenységet: *a kampánytevékenység a kampányszervezők kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából. Nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától.*

A „kampányolás” egyik oldalról tehát a meggyőzés eszköze a politikai hatalomért versengő pártok kezében, azért, hogy a választópolgárokat megnyerjék saját programjuk és jelöltjeik számára. Más nézőpontból ugyanakkor a választási kampánynak célja az is, hogy a választópolgárok megfelelő információk birtokában a közügyekben véleményt nyilváníthassanak, dönthessenek a politikai vitákban. Az Alaptörvény 2. cikke kimondja, hogy *az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen*

*és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.* Ezt a véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság, a tájékozódás szabadsága védi.

A Ve.-ben felsorolt alapelvek közül a választási kampány során fokozottan érvényesülnie kell a választás tisztaságának, az esélyegyenlőségnek a jelöltek és a jelölő szervezetek között, továbbá a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak. Ez utóbbi alapelv kiemelkedő jelentőséggel bír abban a tekintetben is, hogy bár a választási kampány során a jelöltek és a jelölőszervezetek kritikát fogalmazhatnak meg (ún. negatív kampány) egymás tevékenységével, programjával összefüggésben, ez nem vezethet a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének megsértésére.<sup>2</sup> Fontos ezért különbséget tenni aszerint, hogy a negatív minősítés csupán véleményt fogalmaz meg, ugyanis az önmagában nem jár a választási szabályok megszegésével, vagy tényről állít, amely ha valótlan tartalmú, akkor alkalmas a választópolgárok megtevesztésére, sőt akár büntetőjogi jogkövetkezményei is lehetnek.<sup>3</sup> A Ve. felállítja azokat az alapvető kritériumokat, amelyek mentén vizsgálendő, hogy vajon a kampány a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlat vagy az esélyegyenlőség alapelveibe ütközik. Megjegyzendő az is, hogy a negatív kampánnyal foglalkozó ítéletek többször utaltak az Emberi Jogok Európai Bíróságának, az Alkotmánybíróságának, és a Legfelsőbb Bíróságának a gyakorlatára is.<sup>4</sup>

Az új Ve. – a korábbival ellentétben – megszüntette az általános kampánycsend intézményét és csupán a választás napjára vonatkozóan egyfelől területi, másfelől meghatározott kampányszervezőket érintő tilalmat vezetett be.

<sup>2</sup> Vö. 866/2014. számú NVB határozat és Kvk.III.37.380/2014/3.

<sup>3</sup> Vö. 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről 226.-226/A.-226/B. §-ok és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

<sup>4</sup> SASVÁRI RÓBERT: Az új választási eljárási szabályozás gyakorlati tapasztalatai. Kézirat. Műhelykonferencia NKE Ludovika Campus 2014. július 9. 5. o.

<sup>1</sup> Ve. 139. §

## II. A választási kampány jogi szabályozása

### 1. A kampányeszközök

A korábbi választási eljárásról szóló törvény 41. §-a a kampánycsend megsértésével összefüggésben exemplifikatív módon szabályozta a kampányeszközöket. A hatályos Ve. a példálózó jellegű felsoroláson nem, ugyanakkor a szabályozási koncepción változtatott tekintettel arra, hogy a kampánycsend intézménye megszűnt.

A törvény szerint „*Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére.*”<sup>5</sup> A Ve. a leggyakrabban alkalmazott kampányeszközökről részletesen rendelkezik: plakát, jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, politikai reklám és politikai hirdetés, választási gyűlés.

#### 1.1. Plakát

A plakát a választási kampányeszközök legismertebb formája, amellyel összefüggésben a törvény rögzíti, hogy a választási kampány szempontjából plakátnak kell tekinteni a választási falragaszt, feliratot, szórólapot, vetített képet, emblémát mérettől és hordozóanyagától függetlenül.<sup>6</sup>

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) megállapította, hogy a választási plakát a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény szerint kiadványnak<sup>7</sup> minősül, így azon fel kell tüntetni a szerkesztésre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb adatokat (impresszum). Az impresszumnak tartalmaznia kell a kiadó nevét, székhelyét, a kiadásért és a szerkesztésért felelős személy nevét.<sup>8</sup> Tehát – ahogyan arra az NVB is rámutatott – az impresszum választási plakáton történő feltüntetése kötelező, ennek elmulasztása a Ve. 2. § (1) bek. e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendelkezésszerű joggyakorlás alapelvének sérelmét jelenti, hiszen ebben az esetben a plakát készítésére vonatkozó jogosultság gyakorlása a kiadványra vonatkozó szabályok megsértésével jár.<sup>9</sup>

A Ve. szerint a kampányidőszakban a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek plakátot. Plakát a kampányidőszakban – a törvényben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető. A törvény e rendelkezése az eddigi joggyakorlat alapján a kampány szabályozásának talán egyik legproblematisabb kérdésköre. A Ve. kimondja, hogy *épület falára, kerítésre plakátot elhelyezni kizárólag a tulajdonos, a bérlő, illetőleg – állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan esetén – a vagyonne-*

*zelői jog gyakorlójának hozzájárulásával lehet.*<sup>10</sup> Az épületnek vagy kerítésnek nem minősülő objektumokra a tulajdonos hozzájárulása nélkül – a birtokvédelmi jog fenntartásával – is kiragasztható választási plakát.

Ezen a ponton kell megemlítenünk a Kúriának a villanyoszlopokon történő választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos – kissé ellentmondásosnak tűnő – ítélkezési gyakorlatát. 2014. március 5-én a Kúria a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt) 12. § (3b) bekezdése<sup>11</sup> és a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések, közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet 3. § (2) bek. a) pontja<sup>12</sup> alapján úgy döntött, hogy tilos a kihelyezés.<sup>13</sup> Ezzel ítéletében helybenhagyta az NVB 128/2014. számú másodfokú határozatát. E határozat indokolásában megállapította, hogy a rendelet 1. §-a reklám célú berendezésként kifejezetten nevesíti a Ve. 144. §-a szerinti választási plakátot, ezért egyértelmű, hogy a Kkt. 12. § (3b) bekezdésében és a rendelet 3. § (2) bekezdésének a) pontjában rögzített tilalom a választási plakátokra is vonatkozik.

Ehhez képest március 17-i döntésében a Kúria már a következőket rögzíti: „*A Ve. 144. § helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot. Az említett rendelet ugyan a reklám célú berendezések fogalmi körét pontosan rögzíti, abba beleérti a választási plakátot is, azonban e rendelkezés alkalmazását a Ve. 144. §-a (4)-(7) bekezdései nem teszik lehetővé, így a korlátozás nélküli elhelyezés főszabályát e rendelkezés sem ronthatja le.*”<sup>14</sup> Tehát a plakátok villanyoszlopra helyezése nem sérti az ilyen ügyben alkalmazandó választási eljárási törvényt. Ugyanakkor úgy véljük, más esetekben (például ha a választási plakát egy közlekedési táblát takar el) indokolttá válik a Ve.-n kívül egyéb jogszabályok figyelembe vétele az NVB számára.

További – Ve.-ben meghatározott – kivételnek tekinthető, hogy egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja.

<sup>10</sup> Ve. 144. § (4) bek.

<sup>11</sup> „Nem lehet továbbá reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklám célú berendezés a közvilágítási-, villany-, telefonoszlopon, függetlenül attól, hogy a közvilágítási-, villany-, és telefonoszlop a közút úttesten kívüli burkolatlan területén, járdán, gyalogúton vagy kerékpárúton helyezkedik el.”

<sup>12</sup> „E rendelet alkalmazásában reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklám célú berendezés (a továbbiakban: reklám célú berendezés): minden olyan jel, jelzés vagy bármely tárgy, amely a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § d) pontjában meghatározott gazdasági reklámnak minősül, vagy célja, hogy a közúton és a közforgalom számára el nem zárt magánúton közlekedőket bizonyos ideológiai, elvek, értékek, elképzelések támogatásáról vagy elutasításáról meggyőzze, ideértve a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. §-a szerinti plakátot is.”

<sup>13</sup> Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. számú határozat

<sup>14</sup> Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. számú határozat

<sup>5</sup> Ve. 140. §

<sup>6</sup> Ve. 144. § (1) bek.

<sup>7</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 203. § 22. pont: „*Kiadvány: (...) egyéb nyomtatott anyag (címtár, névtár, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, térkép; rölpap; nyomtatott képeslap, üdvözlő- és más hasonló kártya; nyomtatott kép, minta, fénykép; nyomtatott naptár; nyomtatott üzleti reklámanyag, katalógus, prospektus, reklámposzter és hasonló; egyéb szöveges kiadvány)*”

<sup>8</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 46. § (9) bek.

<sup>9</sup> 1112/2014 NVB határozat az M.Z és B. A. magánszemélyek által benyújtott kifogás tárgyában

Példának okáért tilos választási plakát elhelyezése valamennyi Duna-hídon, illetve valamennyi aluljáróban.<sup>15</sup> Továbbá tilos állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni. Ezzel összefüggésben a Fővárosi Ítéltábla helybenhagyta a Fővárosi Választási Bizottság 16/2014. (IX. 1.) számú határozatát, amely kimondja, hogy „*az egészségügyi szolgáltató nem minősül sem állami, sem önkormányzati hatóságnak*”.

A választás eljárásjogi alapelveinek – úgymint a választás tisztaságának megóvása és a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás – érvényesülése érdekében a plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölt szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 8.Kpk.30. 158/2006/2. számú végzése szerint: „*Annak, hogy a korábban elhelyezett plakát milyen állapotú nincs jelentősége, a felhelyezést végző személy nem mérlegelheti azt, hogy más jelölt már elhelyezett plakátja felhívó funkcióját képes-e betölteni. Ugyancsak nem mentesíti a jogszabálysértés alól az utóbbi ragasztót, hogy megelőzően más már a választási plakátra ragasztott.*”

A Ve. kimondja, hogy a plakátot az, aki elhelyezte, vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő 30 napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni. E törvényi szabályozás értelmezése okán az NVB iránymutatás bocsátott ki, amelyben rögzíti, hogy a választási plakátnak a szavazást követő 30 napon belül történő eltávolítására vonatkozó kötelezettség megszegése miatt előterjesztett kérelem elbírálására a választási bizottságnak nincs hatásköre és bírság kiszabására sem jogosult. A jogszabálysértő mulasztás ugyanis Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 2. pontjában foglaltak alapján a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó közterületi ügy.<sup>16</sup>

## 1.2. Választási gyűlés

A Ve. 145. § (1) bekezdése szerint *választási gyűlést kampányidőszakban lehet tartani. A szavazás napján választási gyűlés nem tartható. A választási gyűlések nyilvánosak.* A választási gyűlés – annak ellenére, hogy a gyülekezés valamennyi ismérvével rendelkezik – nem tartozik a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá, ezért azt előzetes bejelentés nélkül is meg lehet tartani a kampányidőszakban.<sup>17</sup> Megítélésünk szerint ugyanakkor célszerű a rendőrségi bejelentést megtenni, ugyanis így a rendőri szerv fel tud készülni – amennyiben szükségessé válik – a rendezvény biztosítására.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez”. Ennek az alaptörvényi követelménynek megfelelően a választási gyűlésnek békés keretek között kell megvalósulnia, azaz a résztvevők magatartásának erőszaktól mentesnek kell lennie. A gyűlésen szabadon megjelenhetnek, de nem tart-

hatnak maguknál lőfegyvert vagy robbanóanyagot, illetve az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt. Emellett ugyanakkor indokoltnak tartanánk egy, kifejezetten a választási gyűlésre vonatkozó rendészeti jellegű szabályozás életre hívását.

A gyülekezés általános szabályaihoz képest választási gyűlés esetén kisebb a szervezők köre, hiszen a Ve. hatálya alá tartozó választási gyűlést mint a választási kampány egyik elemét, ugyanis kizárólag a választási eljárásban résztvevő jelölt, vagy jelölőszervezet, valamint a népszavazás, vagy népi kezdeményezés kezdeményezője szervezhet. Tehát a Ve. alapján említettek kampányidőszakban minden – akár köz, akár magánterületen tartott – rendezvénye választási gyűlésnek tekinthető. A választási gyűlés a választási kampányidőszakban annak alapján határolható el a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűlésektől, hogy kampányeszközként célja a választói akarat befolyásolása vagy annak megkísérlése.<sup>18</sup> Kérdés azonban, hogy a rendezvény céljának, vagy tárgyának a rendezvény választási gyűlési minősége szempontjából jelentősége van-e?<sup>19</sup>

Választási plakát akár a szavazás napján is elhelyezhető – a törvényben meghatározott korlátozásokkal – úgy választási gyűlés ekkor már nem tartható. A választási gyűlés helyszínével összefüggésben a Ve. 144. § (5) bekezdése kimondja, hogy *a választási kampány céljára az állami és önkormányzati költségvetési szervek a jelöltek, jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel bocsáthatnak rendelkezésre helyiséget és egyéb szükséges berendezést.* Fontos megjegyeznünk, hogy e kötelezettség kizárólag a nyilvántartásba vett jelöltek és jelölőszervezetek irányában áll fenn, valamint biztosítja az esélyegyenlőség alapelvének érvényesülését a választási kampány során. *Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületben választási kampánytevékenységet folytatni, választási gyűlést tartani tilos, kivéve az ötszáznál kevesebb lakosú településen, feltéve, hogy más közösségi célú épület nem áll rendelkezésre.*<sup>20</sup> Példának okáért nem tartható választási gyűlés a polgármesteri hivatal házasságkötő termében<sup>21</sup>, illetve az Országgyűlés alelnökének parlamenti irodájában.<sup>22</sup>

## 1.3. Politikai reklám és politikai hirdetés – a médiakampány

A választási eljárásról szóló törvény 146. §-a kimondja, *a politikai reklám a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Mttv.) meghatározott politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni. A politikai hirdetés pedig az ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népsze-*

<sup>15</sup> 4/2014 Föv. Kgy. rendelet a választási plakátok egyes középületeken és a közterület meghatározott részein történő elhelyezésének tilalmáról 2. § 5.,6. pontok

<sup>16</sup> 13/2014 NVB iránymutatás a választási plakát eltávolítása szabályainak alkalmazásáról

<sup>17</sup> 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról 3. § a) pont

<sup>18</sup> CSERNY ÁKOS (Szerk.) Választójogi kommentárok. Wolters Kluwer Kft, Budapest 2014. 271. o.

<sup>19</sup> HAJAS BARNABÁS: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései. Doktori értekezés, Pécs 2012. 144. o.

<sup>20</sup> Ve. 144. § (5) bek.

<sup>21</sup> Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2.Kvk.20.711/2066/2.

<sup>22</sup> 23/1998. (IV. 6.) OVB határozat



rüsítő, sajtótermékben közzétett médiatartalom vagy filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom.

A politika reklám és politikai hirdetés kampányeszközként való alkalmazása az ún. médiakampány keretében történik. Mind politikai hirdetés, mind politikai reklám csak a jelölt, illetve a jelölt szervezet nyilvántartásba vételét követően tehető közzé. A két kampányeszköz között az alapvető különbség, hogy előbbi a sajtótermékben vagy filmszínházban kizárólag ellenérték fejében, míg utóbbi a médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közzétehető.

### 1.3.1. Politikai reklám közzététele

Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés szerint: „A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közzétehető.” Politikai reklám csak televízióban, rádióban jelenhet meg.

A politikai reklám közzétételeire vonatkozó általános szabályokat a Ve. 147. §-a tartalmazza. E rendelkezések alkalmazandók a helyi és körzeti médiaszolgáltatókra, amelyeket a politikai reklám közzétételeire vonatkozó bejelentési kötelezettség nem terhel és a jogszabályi előírások megtartása mellett időtartambeli és időszámbeli korlátozás nélkül közvetíthetnek politikai reklámot.<sup>23</sup> A feltételek egyenlőségét azonban nem az egyes médiaszolgáltatók között, hanem egy-egy médiaszolgáltató vonatkozásában kell vizsgálni.

A politikai reklám előállítása minden esetben a megrendelő feladata, aki nem gyakorolhat szerkesztői befolyást a médiaszolgáltatóra és a reklám tartalmáért kizárólagos felelősséggel tartozik. A médiaszolgáltató köteles a politikai reklám közzétételekor annak megrendelőjét világosan megnevezni, ugyanis korántsem biztos, hogy a választópolgár számára egyértelmű, mely jelölt vagy jelölt szervezet reklámját látja, hallja.<sup>24</sup>

A közszolgálati médiaszolgáltatók lineáris médiaszolgáltatásaira és nem közszolgálatinak minősülő médiaszolgáltatók országos lineáris médiaszolgáltatásaira vonatkozó különös szabályokat a Ve. 147/A.§-147/F. §-ai tartalmazzák. A Magyar Televízió Nonprofit Zrt., a Magyar Rádió Nonprofit Zrt. és a Duna Televízió Nonprofit Zrt. mint közszolgálati médiaszolgáltatók kötelesek politikai reklámok közzétételeire a szavazást megelőző 50. naptól a szavazást megelőző napig a törvényben meghatározott időkorlátok között. Ugyanakkor az országosan elérhető lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató – a politikai reklám közlésére szolgáló országos lineáris médiaszolgáltatásának vagy médiaszolgáltatásainak megjelölésével – legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közli a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánja politikai reklám közzétételeinek lehetőségét. Amennyiben a határidőig nem nyilatkozik, politikai reklámot nem tehet közzé.

A politika reklámmal összefüggésben példának okáért megemlíthető az ún. TV2-ügy. Lényege, hogy a TV2 márci-

us 9-én kilenc időpontban tette közzé a kormánynak a „Magyarország jobban teljesít” szlogenű, 50 másodperc hosszúságú műsorszámait. NVB-hez érkező kifogásban a beadványozók álláspontja szerint a hivatkozott társadalmi hirdetés jelmondata azonos, illetve vizuális megjelenésében nagy hasonlóságot mutat a kormány által kiadott politikai hirdetésekkel. Az ügyben az NVB megállapította, hogy az nem tekinthető a Ve. szerinti politikai reklámnak, ugyanis abban egyértelműen megjelölésre került, hogy a Kormány megbízásából készült. A műsorszámot inkább a médiatörvény szerinti közérdekű közleménynek vagy társadalmi célú reklámnak lehet tekinteni.<sup>25</sup>

Ezt követően a beadványozók a Kúriához fordultak, és kérték, hogy a Kúria állapítsa meg azt, hogy az említett műsorszám politikai reklámnak minősül. A Kúria megváltoztatta az NVB határozatát, és döntésében kimondta, hogy nem a megrendelő személye, hanem a műsorszám tartalma dönti el a minősítést. Politikai reklámnak minősül az is, ha a jelölőszervezet célját, jelszavát népszerűsíti az adott műsorszám. Ha az állam valamely jelölőszervezet mellett a kommunikációt felerősítő módon lép fel, az adott esetben törvénysértést eredményezhet.<sup>26</sup>

### 1.3.2. Politika hirdetés közzététele

A Ve. 148. §-a a következőképpen rendelkezik: „Amennyiben sajtótermék politikai hirdetést kíván közzéadni, a választás kitűzését követő 5 munkanapon belül az Állami Számvevőszékhez eljuttatja hirdetési szolgáltatásainak árjegyzékét, amelyet az nyilvántartásba vesz, és honlapján közzétesz. Politikai hirdetést kizárólag olyan sajtótermék közzétehető, amelynek hirdetési árjegyzékét az Állami Számvevőszék nyilvántartásba vette. Politikai hirdetés csak a nyilvántartásba vett árjegyzék által meghatározott ellenérték fejében közzétehető.”

Mindebből következik, hogy a bejelentési kötelezettségre vonatkozó határidő elmulasztása esetén politikai hirdetés közzétételeire nincs lehetőség abban az esetben sem, ha a sajtótermék ingyenesen, ellenérték nélkül kívánja biztosítani a politikai hirdetés közzétételét.<sup>27</sup>

### 1.4. Közvetlen politikai kampány

A Ve. kimondja, hogy választási kampányanyag a választópolgár részére közvetlen megkeresés módszerével a 89. §-ban meghatározottak alapján juttatható azzal, hogy egyéb adatai felhasználásához – mint mobiltelefonszám, elektronikus levélcím – a kifejezett hozzájárulása szükséges.

A közvetlen politikai kampány a választási kampányanyag a választópolgár részére közvetlen megkeresés módszerével történő eljuttatása.<sup>28</sup> A jelöltek a nyilvántartásba vételükre illetékes választási irodáktól kérelmezhetik azon választókerület szavazóköri névjegyzékben szereplő választó-

<sup>23</sup> 2/2014 NVB iránymutatás politikai hirdetés és politikai reklám közzétételeiről

<sup>24</sup> CSERNY ÁKOS (Szerk.) i.m. 273. o.

<sup>25</sup> 745/2014 NVB határozat a B. R. és Sz. V. magánszemélyek által benyújtott kifogás tárgyában

<sup>26</sup> Kvk.III.37.328/2014/6.szám

<sup>27</sup> 2/2014 NVB iránymutatás politikai hirdetés és politikai reklám közzétételeiről

<sup>28</sup> PÁLFFY ILONA (Szerk.) Választási füzetek 193. (2014.09.14.) [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf\\_193.pdf](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf_193.pdf) 18. o.

polgárainak név- és lakcímadatait, amelyben jelöltként őket nyilvántartásba vették. A listát állító jelölő szervezet pedig a Nemzeti Választási Irodától kérheti az említett adatokat. Az adatszolgáltatás teljesítésének feltétele az adatszolgáltatási díj megfizetése, amelynek összege jelölt esetén a kötelező legkisebb munkabér egyhavi összegével (101.500 Ft.), míg jelölő szervezet esetén a kötelező legkisebb munkabér egyhavi összegének és a listás választókerületben megválasztható képviselők számának szorzatával egyezik meg.<sup>29</sup> A díjat a Nemzeti Választási Iroda számlájára kell befizetni. Azonban az Alaptörvény VI. cikke<sup>30</sup> által deklarált információs önrendelkezési jog védelme érdekében a választópolgárok megtiltják adataik – egyébként törvényen alapuló – kiadását. Az adatszolgáltatást a választási iroda öt napon belül köteles teljesíteni. Ezt követően a jelölteknek és jelölőszervezeteknek a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (a továbbiakban: NAIH) elektronikus úton kell kérelmezniük a személyes adatok kampányolás céljából történő kezelésének nyilvántartásba vételét, mivel – a NAIH közleménye szerint – a politikai kampánytevékenységek nem tartoznak az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 65. § (3) bekezdésében foglalt kivételi szabályok hatálya alá.

Amennyiben a jelölt megkapja az igényelt adatokat a választási irodától, úgy adatkezelővé válik, vagyis meghozza és végrehajtja, illetve az általa megbízott adatfeldolgozóval (pl. jelölő szervezet) végrehajtja az adatkezelésre vonatkozó döntéseket. Ez utóbbi esetben is értelemszerűen a jelölt-adatkezelő felel az adatfeldolgozó által okozott kárért. A jelölt és az adatfeldolgozó jelölő szervezet köteles szerződést kötni egymással.<sup>31</sup> A jelölt köteles a választópolgárokat (adatalanyok) tájékoztatni az adatfeldolgozó személyi kilitéről.

Az adatszolgáltatás adatait kizárólag közvetlen politikai kampány céljára lehet felhasználni. Egyéb célú felhasználásuk, másolásuk, harmadik személynek történő átadásuk tilos. A személyes adatokat a nyilvántartásba vett jelölt és listát állító jelölőszervezet legkésőbb a szavazás napján köteles megsemmisíteni, és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül köteles átadni az adatszolgáltatást teljesítő választási irodának.<sup>32</sup> Ennek elmulasztása esetén a választási iroda bírságot szabhat ki.

Ha a jelölőszervezet megszegi az adatkezelésre vonatkozó szabályokat, a NAIH vizsgálatot indíthat az érintett választópolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogának sérelme miatt.<sup>33</sup> Példának okáért törvénysértőnek minősül a nyilvános telefonkönyvek alapján történő kampánytevékenység, ugyanis a választópolgár hozzájárulása szükséges telefonszá-

mának, mobiltelefonszámának közvetlen politikai kampány céljára történő felhasználásához.

### 1.5. Közvélemény-kutatás

A Ve. a következőképpen rendelkezik: *A szavazás napján a közvélemény-kutatást végző személy abba az épületbe, amelyben a szavazóhelyiség van, nem léphet be, a választópolgárokat semmilyen módon nem zaklathatja, és csak az épületből kilépőket kérdezheti meg. Az ilyen módon készített közvélemény-kutatás eredményét (exit poll) is csak a szavazás befejezése után szabad nyilvánosságra hozni.*<sup>34</sup>

„Míg a kampány kifejezetten a választópolgári akarat formálására (a meggyőzés befolyásolására) irányul, addig ilyen közvetlen célja a vélemény-kutatási eredmények közzétételének nincs” – rögzíti az Alkotmánybíróság a 6/2007. (II. 27.) AB határozatában.

Ugyanakkor az eredmény nyilvánosságra hozatala alkalmas lehet a választói akarat befolyásolására, noha a közvélemény-kutatás önmagában nem tekinthető kampányeszköznek.

A NVB 8/2014. számú a szavazás befejezésének és lezárásának időpontjáról c. iránymutatásában kimondta, hogy az exit poll közvélemény kutatás eredménye közép-európai idő szerint 19.00 óra után hozható nyilvánosságra, ekkor fejeződik be ugyanis a szavazás. Következésképpen, ha a szavazás befejezésének időpontjában (19.00 órakor) a helyi választási bizottság még nem zárja le a szavazást a sorban álló választópolgárok szavazása miatt, akkor ezen választópolgárok értesülhetnek a közvélemény-kutatás eredményéről, amely ezáltal hatást gyakorolhat a választói akaratra.

A Ve. pontosítja a korábbi szabályozást azzal, hogy nem a szavazóhelyiségből, hanem az épületből kilépő választópolgárok irányában biztosítja a közvélemény-kutatás lehetőségét, hiszen tilalomként érvényesül, hogy a szavazás napján a közvélemény-kutatást végző személy abba az épületbe, amelyben a szavazóhelyiség van, nem léphet be.

### 2. A részleges kampánycsend intézménye

A kampánycsend azon időszak, amely alatt tilos a választók választópolgári akaratának a befolyásolása. Hazai jogunkban 2010-től a kampánycsend csupán a szavazás napjára korlátozódott, a Ve. pedig megszüntette a klasszikus kampánycsend intézményét. A kampánytevékenység ugyanis – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – csupán a szavazás napján korlátozott egyfelől területileg, másfelől pedig meghatározott kampányeszközök tekintetében.

Az Alkotmánybíróság 39/2002. (IX. 15.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a kampánycsend megszüntetése nem vezet alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanágát más eszközökkel biztosítja.

A NVB hét pontból álló iránymutatásban tisztázta és példákkal szemléltette a Ve. 143. §-át, amely a területi kampánytilalmat szabályozza a következőképpen: „A szavazóhe-

<sup>29</sup> Ve. 153-154. §

<sup>30</sup> Mindenkinnek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. [Alaptörvény VI. cikk (2) bek.]

<sup>31</sup> A NAIH közleménye a közvetlen politikai kampány céljából folytatott adatkezelés nyilvántartásba vételének módjairól (2014.09.13.) <http://www.naih.hu/files/A-NAIH-koezlemenye-OKV-2014--3-.pdf>

<sup>32</sup> Ve. 155. §

<sup>33</sup> 2011. évi CXXII. törvény és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 52. § (1) bek.

<sup>34</sup> Ve. 150. §

*lyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható.”*

A 11/2014. számú, a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről szóló iránymutatás leszögezi, hogy a tilalom az aktív kampánytevékenység folytatására vonatkozik (ennek értelmében a közterületen korábban jogszerűen elhelyezett plakátokat nem kell eltávolítani), illetve kampánytevékenységet a szavazóhelyiség elhelyezésére szolgáló épületben és a szavazóhelyiségen belül sem lehet folytatni.

Az iránymutatás egyértelművé teszi, hogy a 150 méteres körzeten belüli kampánytilalom általánosan vonatkozik valamennyi választási eljárásra. Továbbá rögzíti, hogy külföldi állam közterülete nem tartozik a magyar joghatóság alá, ezért a relatív kampánytilalom erre nem vonatkozik, azaz külképviseleti szavazás során a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – a szavazás napján folytatott kampány nem jelenti a tilalom sérelmét.

Ezzel szemben ütközik a Ve. 143.§-ában foglalt szabállyal, ha olyan jármű, amelyen valamely jelölt vagy jelölő szervezet plakátját helyezték el a szavazás napján várakozik vagy folyamatosan illetve rendszeresen áthalad a 150 méteres körzeten, kivéve a menetrend szerinti szállítást végző járművek. Tehát nem kell eltávolítani a választási plakátokat a buszokról, villamosokról sem. Sérti a pártatlanság követelményét, ha a példának okéért a választási bizottság tagjai a szavazás napján jelöltet népszerűsítő szimbólumot osztogatnak vagy jelölőszervezethez köthető egyenruhát viselnek.

Megvalósul a jogsértés ténye akkor is, ha valaki a 150 méteres körzeten kívül kampányol, de oly módon, hogy az a körzeten belül hallható, illetve látható (például ha az aktivisták mikrofonba beszélnek).

A választójog általánossága és a választás (szavazás) közvetlensége elvének érvényre juttatása indokolja az alábbi rendelkezést: *A választópolgár a mozgóurna igényléséhez és a szavazóhelyiséghez való eljutásához más személy segítségét jogosult igénybe venni.* Ezzel összefüggésben azonban a Ve. egy megszorító szabályt is beiktat, amikor rögzíti, hogy *mozgóurna igénylésére és a szavazóhelyiséghez történő szállításra nyilvános felhívás nem tehető közzé, szavazóhelyiséghez történő szállításra autóbuszos személyszállítás nem végezhető.*<sup>35</sup>

Az e szabályozással kapcsolatos jogértelmezését a NVB a 3/2014. NVB számú, a szavazás napján történő autóbuszos személyszállítás egyes kérdéseiről című iránymutatásban rögzítette, mivel szükséges volt annak tisztázása, hogy fent meghatározott tilalom kiterjed-e a választási szervekre. Az iránymutatás kimondja, hogy a tilalom kiterjed a választási szervekre, így a választási irodákra is, amelyek kizárólag olyan feladatot végezhetnek, amelyet a Ve. vagy más, a választásra irányadó jogszabály számukra meghatároz. A Ve. 75. §-a sorolja fel a választási irodák feladat- és hatásköreit, amelyek között nem szerepel a szavazóhelyiséghez történő szállításra való nyilvános felhívás közzététele, illetve a szavazás napján a szavazóhelyiséghez történő autóbuszos személyszállítás. Kö-

vetkezésképpen ilyen jellegű feladat ellátására nemcsak feladat- és hatáskörrel sem rendelkeznek, de az a Ve. 143/A. § (2) bekezdésében foglalt tilalom alapján jogsértő is.

### 3. A kampányfinanszírozás

A kampányfinanszírozás szabályozását az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról szóló 2013. évi LXXXVII. törvény határozza meg figyelemmel a választási alapelvekre, úgymint a jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlősége, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás és az országgyűlési képviselők választása tisztaságának megővése.

A központi költségvetésből juttatott támogatásra jogosult minden egyéni választókerületi jelölt (egymillió forintig), minden pártlistát állító párt, valamint nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzat. Utóbbiak a támogatást a választási kampányidőszak alatt a törvény hatály alá tartozó kampánytevékenységgel összefüggő kiadásaira, az egyéni választókerületi jelöltek ezzel szemben kizárólag dologi kiadásai finanszírozására fordíthatják. A támogatás összege pártlistát állító párt esetén az országgyűlési képviselők általános választásán megszerezhető összes mandátumnak (199) és ötmillió forintnak a szorzata (995 millió forint), míg a nemzetiségi önkormányzat ezen összeg 30%-ával (298,5 millió forint) megegyező támogatásra jogosult.<sup>36</sup>

A támogatást a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) a nyilvántartásba vételt követően – kincstári számlán, kincstári kártyával – bocsátja a jelölt rendelkezésére. A jelölt a kincstári kártyáról készpénzt nem vehet fel, tehát a számláról kifizetést vagy kártyával vagy átutalással teljesíthet. A támogatások kezelésével összefüggő tevékenységek ellátásában a jelöltek támogatása esetén a MÁK egyéni választókerület szerint illetékes Állampénztári irodája vesz részt. A jelölt az őt megillető támogatásról lemondhat jelölő pártja javára.

A jelöltek a választás eredményének jogerőre emelkedését követő 15 napon belül kötelesek a MÁK-nak végső elszámolást benyújtani. Ha a jelölt határidőben nem számol el, akkor köteles a támogatás kétszeresét, ha ugyan elszámol, de azt a MÁK nem fogadja el, legfeljebb kétszeresét megfizetni. Továbbá amennyiben a jelölt nem szerzi meg a választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, köteles a támogatás összegét a MÁK-nak visszafizetni. A pártok részére nyújtott támogatást azonban akkor sem kell visszafizetni, ha a párt nem jut be a parlamentbe. A befizetési kötelezettség elmulasztása esetén a MÁK a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál kezdeményezi a tartozás adók módjára történő behajtását.<sup>37</sup>

A törvény 9. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy *minden jelöltnek és jelölő szervezetnek az országgyűlési választást követő 60 napon belül a Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hoznia a választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját.* A tá-

<sup>36</sup> 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról 1. § (1) bek., 4. § (1) bek., 5. § (1) bek.

<sup>37</sup> 2013. évi LXXXVII. törvény a az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról 8. §

<sup>35</sup> Ve. 143/A. § (1)-(2) bek.

mogatás felhasználását az Állami Számvevőszék is ellenőrzi, és az a jelölt vagy jelölőszervezet, aki megsérti az ún. költség limitet (a választási kampányidőszak alatt, a választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására fordítható maximalizált összeg – 5 millió forint/jelölt)<sup>38</sup> a választásra összesen fordítható összeg felett felhasznált összeg kétszeresét köteles a központi költségvetés részére befizetni.

### III. Összegzés

A kampány új szabályait áttekintve megfigyelhető, hogy a jogalkotó háttérbe szorította például a hagyományosabbnak tekinthető televíziós kampányokat, amelyek jelentősége egyébként a nyugati demokráciákban, ha nem is rohamosan, de csökken. Ezzel szemben a direkt kampányszervezők, a választópolgárok személyes meggyőzésére és az internetes kommunikációra épülő kampányok jelentősége és jogi lehetősége megnőtt.<sup>39</sup>

Egyes vélemények szerint miután a kereskedelmi médiumok nem kötelezhetőek a hirdetések sugárzására, nem tűnik valószínűnek, hogy azok ingyenesen a pártok rendelkezésére bocsátanák műsoridejüket. Azzal pedig, hogy a jelölő szervezetek üzenetei ténylegesen nem továbbíthatók rádió- és televízióadások útján a legtöbb választópolgárhoz, úgy a véleménynyilvánítási szabadsága sérül.<sup>40</sup>

Bár a Ve. pontosan meghatározza a hivatalos kampányidőszakot, a gyakorlatban mégis problematikus lehet annak megítélése, hogy egyes tevékenységek még nem vagy már kampánytevékenységnek minősülnek-e. Példának okáért, amikor az augusztus 23.-i kampány kezdete előtt a fővárosban több helyen is kikerültek a polgármester-jelöltek plakátjai az utcákra, a Nemzeti Választási Iroda úgy foglalt állást, hogy ez nem minősül kampánynak, csupán az em-

berek tájékoztatását szolgáló hirdetésnek. A joggyakorlat ellentmondásosságát jelzi, hogy az ország egy másik településén viszont a helyi választási bizottság úgy ítélte meg, jogsértő az, hogy a polgármester-jelölt szórólapjait bedobálták a postaládákba a kampány hivatalos kezdete előtt.

Az új választási szabályok egyik kardinális pontja kétséget kizáróan a kampányfinanszírozás. Az alkotmányos demokráciában a választójogra vonatkozó szabályozásnak biztosítania kell, hogy a politikai szereplők átlátható forrásból származó és számon kérhető módon felhasznált pénzből finanszírozott kampányt folytatva, minden résztvevő számára egyenlő esélyeket biztosító megmérettetés eredményeként nyerjenek felhatalmazást a közhatalom gyakorlására. A Transparency International felmérése szerint az új szabályozás nem teremt átlátható viszonyokat és továbbra is fenntartja annak a lehetőségét, hogy a pártközeli civilszervezetek korlátozások nélkül, tetszőleges eszközökkel kampányolhassanak. Ez pedig újabb esélyt biztosít az ellenőrizhetetlen pénzköltésre és a szabályozatlan kampánytevékenységre.<sup>41</sup>

Súlyos problémát jelent az, hogy a valamely párthoz tartozóként indulók és a független jelöltek támogatásának mértéke szignifikánsan eltér, amely sérti a jelöltek és a jelölőszervezetek esélyegyenlőségének követelményét. Továbbá visszaélésekre ad lehetőséget az is, hogy az írott sajtó politikai reklámtarifáit be kell jelenteni az Állami Számvevőszéknek, míg a sokkal költségesebb óriásplakátok árai rejtve maradhatnak. Összességében tehát elmondható, hogy az új finanszírozási szabályok is módot adnak különböző korrupciós tevékenységek folytatására.

Végezetül egyetértünk azzal a vélekedéssel miszerint a relatív területi kampánytilalomra vonatkozó NVB iránymutatás ellenére is a 150 méteren belüli kampányolás tilalmának jogalkalmazói megítélése a választások napjának egyik jogi kulcskérdése lesz.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> 2013. évi LXXXVII. törvény a az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról 7. § (1) bek.

<sup>39</sup> ORBÁN BALÁZS: Nincs önmagában véve jó vagy rossz választási rendszer (2014.09.23.)

<http://arsboni.hu/orban-balazs-nincs-onmagaban-veve-jo-vagy-rossz-valasztasi-rendszer.html>

<sup>40</sup> Érzékeny pontok – interjú POZSÁRY-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁNNAL

<http://arsboni.hu/erzekeny-pontok-interju-pozsar-szentmiklosy-zoltannal.html> (2014.09.22.)

<sup>41</sup> [http://www.transparency.hu/uploads/docs/TI\\_valasztasi\\_torveny\\_hatteranyag\\_121219.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/TI_valasztasi_torveny_hatteranyag_121219.pdf) 2.o. (2014.09.23.)

<sup>42</sup> ORBÁN BALÁZS: Nincs önmagában véve jó vagy rossz választási rendszer (2014.09.23.)

<http://arsboni.hu/orban-balazs-nincs-onmagaban-veve-jo-vagy-rossz-valasztasi-rendszer.html>