



**MTA Law Working Papers
2020/29.**

**Az állami szervek
kommunikációs semlegessége
a kampányban – egy eltűnő alapelv?**

Mécs János

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

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

Mécs János¹

Az állami szervek kommunikációs semlegessége a kampányban – egy eltűnő alapelv?²

Absztrakt

A Kúria egy 2019 őszi döntésében arra a konklúzióra jutott, hogy az Alaptörvény nem írja elő az állami szervek semlegességét a kampányban, és arra a választási eljárási kódex szabályaiból sem lehet következtetni. A döntés éles kontrasztban áll a bíróság 2018-as, az addigi joggyakorlatot cizelláló és az állami semlegesség kampányban való érvényesülését normatívan is megalapozó „STOP” döntésével. Tanulmányom kérdése az, hogy milyen tényezők közrejátszása eredményezte azt, hogy a bíróság gyakorlata a fenti fordulatot vette. A probléma alkotmány- és demokráciaelméleti vizsgálata azt mutatja, hogy habár az állami szervek semlegessége a kampány során hordoz belső ellentmondásokat, amelyek megnehezíthetik a probléma normatív kezelését, azonban mind az európai soft-law sztenderdek, mind a német, valamint a 2018-ra megszilárduló magyar joggyakorlat arra enged következtetni, hogy dogmatikailag a kérdés megnyugtatóan rendezhető. A tanulmány konklúziója, hogy a semlegesség elvének erodálása a kúriai gyakorlatot kazuisztikusan „felülkodifikáló” jogalkotásra, valamint az Alkotmánybíróság által a bíróságra helyezett, választási ügyekben különösen érzékelhető nyomásgyakorlásra vezethető vissza. Mivel a Kúria ítélete nem került az Alkotmánybíróság elé, az állami semlegesség jövője továbbra is kérdéses, az alkotmányos háttér és a választási eljárás alapelveinek változatlansága azonban abba az irányba mutat, hogy az elv továbbra is következik normatív értelemben a magyar jogrendszer szabályaiból.

¹ Doktorandusz, ELTE ÁJK; Visiting Doctoral Researcher, New York University; A tanulmánnyal kapcsolatos észrevételeket szívesen fogadom a mecsjanos@gmail.com címen.

² Az Információs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának

A pártok szabad versenyére épülő modern demokráciában az állami szervek részvétele a kampányban gyakran kihívás elé állítja a joggyakorlatot. Egyrészt a hatalmon lévő politikai erők az állami erőforrások felhasználásával előnyre tehetnek szert; a kormány politikailag előnyösen időzített plakátkampánya adott esetben a kormánypártok népszerűségét növeli. Mivel ez magát a demokratikus döntéshozatalt érinti, jó érvek szólnak a mellett, hogy a probléma megoldását nem lehet magára a demokratikus korrekcióra bízni, azaz szilárd jogi keretrendszerre és azt kikényszerítő hatékony joggyakorlatra van szükség. Másrészt a modern demokrácia pártok versenyére épül, és a választások legfőbb tétje, hogy hogyan értékelik a választók a ciklus végén a kormány és ezáltal a kormánypártok munkáját. Vagyis elkerülhetetlen a kormány és kormánypártok összefonódása, és adott esetben lehetetlenné válik annak elválasztása, hogy a kormány közpolitikai feladatait vagy az azokhoz kötődő kommunikációs tevékenységet végezte-e adott esetben, vagy belefolyt a pártok küzdelmeibe.

A kérdés külön relevanciát nyer Magyarországon, ahol gyakori a kormány és önkormányzatok kommunikációs részvétele a kampányban; például a 2014-es választások során a Transparency International jelentése alapján 560 millió forintnak megfelelő anyagi előnyben részesültek a kormánypártok a kormányzati kommunikáció révén, amelynek nagyságrendjét jelzi, hogy a kampányköltség törvényi maximuma 995 millió forint volt pártonként.³ Ahogy arra később kitérek, 2018-19-re hatékony joggyakorlat alakult ki, amely azonban a 2018-as országgyűlési választásokat követő „felülkodifikáció” valamint az Alkotmánybíróság joggyakorlata révén erodálódott, és ez odaáig vezetett, hogy a 2019-es választásokon egy ügyben a Kúria kimondta, hogy *„álláspontja szerint Magyarország Alaptörvénye nem írja elő – az egyébként nem semleges természetű – állami szervek semlegességét a választási kampányban.”*⁴

A tanulmányom kérdése, hogy milyen tényezők vezettek a fent idézett 2019-es kúriai döntéshez; vajon az állami szervek semlegességének kérdése dogmatikailag nehezen kezelhető, és normatív fogódzkodók híján túlzott bírósági aktivizmust követel, vagy a joggyakorlat eróziójának okait máshol kell keresni? Vizsgálatom fókuszában az állami szervek tevékenysége szerepel, amelybe beleérttem az önkormányzatokat is.⁵ Emellett a tanulmány a választási kampányban való részvétellel foglalkozik, nem tárgya tehát a népszavazási kampányidőszakban történő állami kommunikáció,⁶ illetve az állami szervek kampányidőszakon kívüli semlegességének kérdése.⁷

³ Transparency International: Kampánykód – Kampányfinanszírozási Tanulmányok és Javaslatok – A 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választások kampányköltségeinek monitorozása, 8. oldal, Elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/02/Kampanykod.pdf> (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

⁴ Kvk.III.38.043/2019/2. [23] bekezdés.

⁵ „Állami” alatt tehát a tanulmány során az önkormányzati kommunikációs szerepvállalást is értem. A kormányzati és önkormányzati kommunikációs intervenciót a Kúria vonatkozó joggyakorlat-elemző csoporti véleménye is együtt tárgyalja. Lásd: Kúria: A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2018 január, 192. oldaltól, elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

⁶ Ehhez lásd: u.o. 200. oldaltól.

⁷ A kampányidőszak alatt azonban nem a formális értelemben, a Ve. által meghatározott időszakot értem, hanem azt az időszakot, amelyben a választás időbeli közelsége miatt az állami kommunikáció érdemben kihathat a demokratikus hatalmgyakorlásra. Ez azon a belátáson alapul, hogy az eset összes körülményeit mérlegelve adott esetben juthatunk arra az eredményre, hogy a kommunikáció, habár kívül esett a formális kampányidőszakon, mégis érdemi befolyásolást tudott gyakorolni a választásokra. A problémához lásd a Kúria döntését az 2. részben, 70. ljj.

Az írás első részében a probléma általános demokráciaelméleti vonatkozásait és az azokból fakadó konceptuális nehézségeket, valamint az európai szabályozási térben való megjelenését tekintem át, külön kitérve a német joggyakorlatra. A második részben az állami szervek kampányban való magyarországi részvételét mutatom be a 2014 és 2018-as választásokat illetően, valamint a joggyakorlat arra adott választát, kitérve annak normatív alapjaira, erősségeire és hiányosságaira. A harmadik részben kitérek arra a két fő tényezőre, amelyek az állami semlegesség normatív követelményének eróziójához vezettek; a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 2018-as módosítására, valamint az Alkotmánybíróság joggyakorlatára és viszonyára a Kúriához, illetve a bíróság fent idézett, 2019-es döntésére.

Tanulmányom konklúziója, hogy habár az állami szervek semlegessége bizonyos elméleti és doktrinális nehézségeket állít a joggyakorlattal szemben, ezek nem áthidalhatatlanok, és ahogy a Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentése, a német joggyakorlat is rávilágít, a probléma jogilag megfogható és kezelhető, amit az is aláhúz, hogy 2018-ig hatékony joggyakorlat alakult ki a Kúria vezetésével. Az írás másik konklúziója, hogy Magyarországon az elv erodálásához szükség volt a politikailag motivált jogalkotás mellett az Alkotmánybíróság nyomásgyakorlására is. Mindazonáltal az alkotmányos és alapelvi szövet érintetlenül hagyásából is következően semmiképpen sem jelenthető ki, hogy az állami semlegesség eltűnt volna a jogrendszerből – ennek kimondása pedig az Alkotmánybíróság feladata lesz.

1. Állami semlegesség a kampányban – elméleti vonatkozások, európai válaszok

Elméleti szint és a semlegesség belső ellentmondásai

Az állami szervek választások során érvényesülő semlegességénél a kiindulópont az, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás elengedhetetlen eleme a szabad versengés, amely feltételezi, hogy a hatalmon lévők nem használják arra a hivatali minőségüket és erőforrásaikat, hogy bebetonozzák magukat (*self-perpetuation*).⁸ Ahogy Sajó András fogalmaz, ilyen értelemben a demokratikus hatalomgyakorlással összefüggésben a kormányzati kommunikáció nem mint véleménynyilvánítás, hanem mint választási tevékenység lesz keretek közé szorítva, mivel „*a választási kontextusban a kormányzat beavatkozása a saját (inkumbens) jelöltjei érdekében sérti a képviselői demokrácia elvét.*”⁹ A szabad verseny előfeltétele tehát az állami intervenció hiánya.

Azonban a választásokkal kapcsolatban az állami semlegesség belső ellentmondással terhelt.¹⁰ A fentiek alapján szükségszerű, hogy a választás mint valódi verseny akkor érvényesülhet, ha a hatalmon lévők nem használják fel az állami erőforrásaikat, és érvényesül a politikai szereplők esélyegyenlősége. Ez feltételezi azt, hogy a kormány nem azonosítja magát a kormánypártokkal (*Identifikationsverbot*).¹¹ Ugyanakkor a modern demokrácia pártok köré szerveződik,¹²

⁸ András Sajó: Government Speech in a Neutral State In. N. Dorsen, P. Gifford (szerk.) Democracy and the Rule of Law, CQ Press, Washington D.C., 2001, 373.

⁹ Sajó (8.lj.) 373-374. – Az eredeti idézet: „*In the election context, the intervention of government on behalf of its own (incumbent) candidates goes against principles of representative democracy.*”

¹⁰ Lásd David Kuch: Politische Neutralität in der Parteien Demokratie, Archiv des öffentlichen Rechts, 142/ 4, 2017, 491-527.

¹¹ U.o. 494-496.

¹² Ennek az alkotmányelméleti akceptálása az alapja az úgynevezett Parteienstaat doktrínának, amely alapján a politikai realitások szerint a pártok az összekötők a társadalom és a közhatalom között. Lásd például: Emanuel Towfigh: Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, Reprints for Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn, 2011.

amelyek főként azért versengenek, hogy törvényhozási többségük birtokában, a végrehajtó hatalmat vezetve megvalósítsák szakpolitikáikat. A választás tétje ebben a megközelítésben az, hogy a kormány mögött álló kormánypártok folytassák ezt a munkát, vagy az ellenzéki pártok. A modern demokrácia tehát feltételezi, hogy a választók azonosítják a kormányt a kormánypártokkal, és időről-időre választással döntenek arról, hogy ki – melyik párt vagy pártok – legyenek kormányon; a választási rendszerekkel kapcsolatban például gyakran artikulált normatív elvárás, hogy a választás előtt megjósolható legyen, hogy az adott pártra leadott szavazat milyen kormánytöbbséget segít valójában.¹³

Ebből következik, hogy a legáltalánosabban nézve a kormány- és ellenzéki pártok között mindig erőforrásbeli aszimmetria lesz, hiszen a kormányzat a szakpolitikai megvalósításával mindig egyben kommunikál is a választók felé, illetve feladata, hogy informálja az érintetteket az intézkedéseiről. Tehát például járványhelyzet idején a kormány feladata, hogy kezelje a krízist, és ha ezt hatékonyan teszi, akkor ezzel növeli a kormánypártok újraválasztásának esélyeit – itt az aszimmetria abban áll, hogy az ellenzék ezeket az intézkedéseket értelemszerűen nem tehetette meg. Továbbá, ezekről az intézkedésekről a kormány nemcsak kommunikálhat, de kötelessége is.

Az ellentmondás tehát abban áll, hogy a kormányzatnak el kell látnia a feladatait, amely óhatatlanul kommunikatív természetű is, azonban ezzel többlet-erőforrásra tesz szert a pártok versengésében, amely viszont a politikai erők esélyegyenlőségére épül. A kérdés az, hogy hogyan választható el a „rendes” kormányzati feladatellátás attól az esettől, amikor a kormányzati erőforrás révén bebetonozza magát a hatalmon lévő politikai erő. Bizonyos esetekben a kommunikatív természet egyértelműsége és a választások közelsége abba az irányba mutat, hogy bebetonozási kísérlet történik: ilyen például az, ha közvetlenül a választások előtt olyan plakátkampányt indít a kormány, amelynek nincs időszerű indoka, és amely felerősíti a kormánypártok kampányüzenetét.¹⁴ Más esetben a választások közelsége indikátorként funkcionál, azonban a cselekmény kommunikatív természete kérdéses: mi történik akkor, ha a polgármester – ellátva a törvényben ténylegesen megjelölt szociális feladatait – almaosztást rendel el a kampányidőszakban?¹⁵ Megint más esetben a választások akár időben távol is lehetnek, azonban egyértelmű a pártos kommunikáció: hogyan ítélandó meg az, ha a miniszter kampányidőszakon kívül elutasító nyilatkozatot tesz közzé a minisztérium honlapján egy ellenzéki párttal kapcsolatban?¹⁶

A jog és a bíróságok szerepe

A fenti kérdésekre adható válasz egy általános politikai-filozófiai nézőpontból is, amely egyben kijelöli azokat a normatív elhatárolásokat és szempontokat, amelyekre az adott cselekmény megítélése alapozható. Azonban a jelen írás témáját tekintve ugyanannyira lényeges kérdés, hogy kinek kell ezeket a kérdéseket megválaszolnia, és, ezzel összefüggésben, hogy mi a jog szerepe ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásában. Vagyis, eggyel konkrétabban; igazolt-e a

¹³ Matthew Soberg Shugart megfogalmazásában: *‘[a]n efficient polity as an ideal type in which the institutions permit the articulation of policy-based electoral majorities. [A mechanism] by which voters can weigh the policy record of the incumbent government and the policy commitments of an opposition party (or pre-election coalition).’* Matthew Soberg Shugart: “Extreme” Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative In Shugart-Wattemberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 28.

¹⁴ Lásd a STOP ügyben való döntést, Kvk.III.37.421/2018/8.

¹⁵ Lásd a polgármesteri almaosztás ügyben való döntést, Kvk.II.37.398/2014/2.

¹⁶ Lásd Wanka ügy. 38.lj.

jogi mechanizmus igénybevétele, vagy vannak egyéb korrekciós mechanizmusok? Még egyel konkrétan: valóban a jogi szerveknek kell eljárniuk akkor, ha a kormány plakátkampányba kezd a választási kampányidőszakban, nem bízható-e a probléma megoldása magára a demokratikus hatalomgyakorlásra, azaz arra, hogy a választópolgárok eldöntik és értékelik majd az adott gyakorlatot?

A demokratikus hatalomgyakorlás szabályaival kapcsolatban kiinduló-pont lehet John Hart Ely képviselő-megerősítés elmélete (*representation reinforcing theory*).¹⁷ Ennek egyik eleme, hogy a jogi szerveknek fokozott figyelemmel kell eljárniuk akkor, ha az adott szabályozás magát a demokratikus hatalomgyakorlást akadályozza, vagyis azt, hogy ennek révén a hatalom lévőket leváltsák. Az elmélet előnye, hogy mivel a demokratikus hatalomgyakorlásra mint eljárásra¹⁸ koncentrálnak, ezért azok számára is elfogadható lehet, akik egyébként az erős alkotmánybírói kontrollt elutasítják.¹⁹

Ez a megközelítés két oldalról is megtámogatható. Konceptuálisan akként, hogy ha maga a demokratikus hatalomgyakorlás szabályozása „sérül”, akkor nem várhatjuk, hogy korrekciós mechanizmusként érvényesül. Azaz, ha például bizonyos rétegek ki vannak zárva a választójogból, akkor nem várhatjuk, hogy ezek a rétegek a demokratikus hatalomgyakorlás eszközeit felhasználva tudják módosítani ezt a „választási policy-t.”²⁰ Másrészt empirikusan is megtámogatható az elmélet; számos példa van a történelemben és a közelmúltban arra, hogy a hatalmon lévő politikai erő nem a magatartását igazította a szabályozáshoz, hanem a szabályozást a pártos érdekeihez.²¹ Egy plauzibilis szemlélet tehát a jogalkotót nem mint semleges aktort, hanem politikai szereplőt szemléli.²²

Az állami kommunikációs intervenció a kampányban ebből a szempontból hibrid természetű. Egyik oldalról kapcsolódik a választási szabályozáshoz, hiszen a kommunikációra választási kampányidőszakban kerül sor. Másik oldalról viszont nem érinti közvetlenül a választási szabályozást, ha azt szűk értelemben határozzuk meg; nem von el például választójogot, vagy nem eredményezi a választási rendszer módosítását. Vagyis felmerülhet az az érv, hogy a választópolgárok mint tudatos állampolgárok (*civic-smarties*) eldöntik, hogy hogyan értékelik a kormányzati kommunikációt, és ebben nem lesznek akadályozva, hiszen változatlan feltételek mellett gyakorolják szavazati jogukat.²³

Meglátásom szerint a hibrid természet elismerése mellett is fokozott bírósági aktivizmus igazolt ebben az ügycsoportban mind a fenti konceptuális mind az empirikus megfontolások miatt.

¹⁷ John Hart Ely: *Democracy and Distrust – A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980.

¹⁸ Ez persze azzal a leegyszerűsítéssel jár, hogy a demokratikus eljárás igazolásával kikerülhetnek a szubsztantív elvek igazolásának problémái. Lásd Ronald Dworkin: *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985, 57–69.

¹⁹ Györfi Tamás például a demokratikus hatalomgyakorlás nem megfelelő működése esetén nem tartja dogmatikailag kizárandónak a bíróságok aktívabb eljárását, amely esetben elmélete „igen közel kerül Ely képviselő-megerősítés elméletéhez.” – Györfi Tamás: *Against New Constitutionalism*, Edward Elgar Publishing, 2016, 210.

²⁰ Ez a megfontolás volt az alapja Martin Luther King követelésének is: „Give us the ballot, and we will no longer have to worry the federal government about our basic rights.” – Martin Luther King beszéde 1957. május 17-én. Elérhető: <https://kinginstitute.stanford.edu/king-papers/documents/give-us-ballot-address-delivered-prayer-pilgrimage-freedom>

²¹ Ilyen például a tanulmányban is említett „felülkódifálás”, lásd 3. rész.

²² Richard Pildes: *Foreword: The Constitutionalization of Democratic Politics*, Harvard Law Review, 118:28.

²³ Helen Norton: *Campaign Speech Law with a Twist: When the government is the Speaker, not the Regulator*, Emory Law Journal, 2011, Vol 61. 246.

Habár a választójog gyakorlását közvetlenül nem érinti az állami kommunikációs intervenció, azonban torzíthatja azt a kommunikációs teret, amely segítségével a választópolgárok kialakítják álláspontjukat. Véleményem szerint ez egyrészt következik egy plauzibilis – azaz nem teljesen racionális magatartást feltételező – választói képből, illetve adott esetben abból a médiatérből, amely a választókat befolyásolja. Másrészt, ez utóbbival összefüggésben szükséges vizsgálni a demokratikus közvélemény kontextusát. Ebből a szempontból fokozott aktivizmus mellett szól, hogy a kormányzat nem csak mint kommunikátor, hanem mint szabályozó is funkcionál – azaz például egy esélykiegyenlítő (egalitárius) kampányszabályozás leple alatt (például korlátozva a politikai reklámokat vagy kampányköltségeket) növelheti a saját relatív kommunikációs súlyát.²⁴ A választói-kép és a médiatér azonban arra is rávilágít, hogy a bírósági beavatkozás igazoltsága bizonyos, a választói magatartás és döntéshozatal tárgyában meglévő empirikus adaton is alapszik, valamint, hogy fontos a demokratikus közvélemény kontextusának, így különösen a médiatérnek a vizsgálata, amelyben a választók kialakítják az akaratukat.

Európai értéktér

Végül, a magyar helyzet elemzése előtt érdemes kitérni a tágabb európai szabályozási térre.²⁵ Egyrészt Európában²⁶ tendencia a politikai megnyilvánulások szabályozása és adott esetben korlátozása abból a célból, hogy a vélemények pluralizmusa érvényesüljön.²⁷ Azonban ez az alkotmányos cél főként a gazdasági érdekcsoportokkal szemben fogalmazódik meg, nem pedig magával az állammal szemben.²⁸ Ennek ellenére számos európai dokumentum rendelkezésre áll, amely megtámogatja az állami semlegesség levezetését. Az egyik ilyen a Velencei Bizottság Választási Kódexe,²⁹ amelyet a lent kifejtett STOP ügyben is hivatkozott a Kúria.³⁰ Ugyancsak megjelenik a semlegesség az EBESZ 1990-évi Koppenhágai Dokumentumában is.³¹

Külön kiemelendő a Velencei Bizottság és az EBESZ 2016-os közös ajánlása a témában.³² Az ajánlás abból indul ki, hogy az állami erőforrásokkal való visszaélés „*az egyik legfontosabb és*

²⁴ Mint ahogy ez Magyarországon is történik, lásd 2. rész.

²⁵ Az európai értéktér kiemelt szerepét mutatja például, hogy választási ügyekben a Velencei Bizottságnak a választások közös európai örökségét összegyűjtő Code of Good Practice in Electoral Matters dokumentuma gyakori hivatkozási alap az Alkotmánybíróság számára is. Lásd: Bodnár Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban, Jogtudományi Közlöny, 2018/3. 141-154. – Az AB mellett a Kúria is hivatkozik a Kódexre, figyelemreméltó ebből a szempontból a STOP döntés hivatkozása, lásd 30.lj.

²⁶ Ettől eltérő az Egyesült Államok modellje, amely a tradicionális free-speech doktrínából kiindulva az állam távolmaradását tartja szem előtt, és amely magát a kampány anyagi támogatását is védett véleménynyilvánításként fogja fel. Lásd Citizens United v. FEC, 130 S. Ct. 876, 903-04 (2010). – Ennek ellenére az állami kommunikációs semlegesség ebben a modellben is elgondolható, ehhez lásd Norton (23.lj.).

²⁷ Brice Dickinson: Electoral finances, human rights and fairness In. Helen Hardman – Brice Dickinson (eds.) Electoral Rights in Europe, Routledge, New York, 2017. 190-207.

²⁸ Lásd például a Strasbourgi Bíróság Animal Defenders ügyében az összehasonlító elemzést: Animal Defenders International v. U.K. App. No. 48876/08, Judgment of 22 April, 2013,

²⁹ Velencei Bizottság: Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002, elérhető: <https://rm.coe.int/090000168092af01> (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

³⁰ Lásd 2. rész. A Kúria a Kódex I.2.3. a-b pontjait hivatkozta, lásd STOP döntés (Kvk.III.37.421/2018/8.) [18] bekezdés.

³¹ Koppenhágai Dokumentum 5.4. pont.

³² Velencei Bizottság, EBESZ: Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, 2016, elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e) (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

*visszatérő probléma Európában és máshol.*³³ A dokumentum a II. B. 1.1. pontjában kimondja, hogy az állami szervezeteknek tilos előnyt kovácsolni a hivatalos státuszukból, így például nem szervezhetnek „*olyan eseményeket, amelyek valamely pártot vagy jelöltet népszerűsítik vagy hátrányos helyzetbe hozzák.*” Témánk szempontjából a legfontosabb rendelkezés a II. B. 1.3, amely számos olyan elhatárolást is magában foglal, amik hasznosak lehetnek a probléma megközelítésénél. E szerint: „*[a] kormányzat általános munkájának folytatódnia kell a választási kampány során is. Mindazonáltal, annak érdekében, hogy megelőzhető legyen az állami erőforrásokkal a verseny befolyásolása érdekében történő visszaélés, a jogszabályoknak ki kell mondaniuk, hogy a kampányidőszak alatt nem tehető olyan nagyobb bejelentés, amelynek célja, vagy amely alkalmas arra, hogy kedvezőbb színben tüntessen fel egy pártot vagy jelöltet. Ez nem terjed ki azokra a bejelentésekre, amelyeket előre nem látható körülmények tettek szükségessé, mint például gazdasági és/vagy politikai változások az államban vagy a régióban, így különösen természeti katasztrófák vagy egyéb olyan vészhelyzetek esetében, amelyek olyan azonnali és sürgős intézkedést kívánnak, amelyek nem tűrnek halasztást (ford – M.J.).*”³⁴

Végül fontos megemlíteni a német joggyakorlatot, ugyanis, ahogy a Kúria fogalmazott a lent kifejtett Gulyás ügyben, a bíróság „*előtt is ismert a magyar alkotmányjogi tradícióiban kiemelt, mintaszerepet betöltő német Alkotmánybíróság [vonatkozó] gyakorlata*”,³⁵ és maga a döntés is külön hivatkozik egy, a releváns német gyakorlatot összefoglaló tanulmányra.³⁶ A német joggyakorlat alapját egy 1977-es szövetségi alkotmánybírói döntés adja, amelyben a bíróság alkotmányellenesnek ítélte meg az SPD-FDP kormányzat választásokat megelőzően indított, a kormány szakpolitikai eredményeit bemutató kampányát, mivel az ellentétes volt a német alkotmány demokráciát és népszuverenitást lefektető 20. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a pártok esélyegyenlőségét kimondó 21. cikk (1) és 38. cikk (1) bekezdésével.³⁷ A német joggyakorlat igen szigorúan ítélte meg a kormányzati szereplők megnyilvánulásait is: a Wanka ügyben például a miniszter – kampányidőszakon kívül, 2015-ben – közzé tett egy, a szélsőjobboldali AfD pártot elítélő nyilatkozatot a minisztérium oldalán, amelyről megállapította a Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy ellentétes az esélyegyenlőség elvével, mivel állami és nem pártpolitikusi minőségben történt a megszólalás.³⁸

Mind tehát az európai szabályozási tér, mind a német gyakorlat azt támasztja alá, hogy a probléma soft-law és alkotmányos szintű artikulálására és kezelésére is van példa, amelyre adott esetben a magyar jogalkalmazó támaszkodni tud.

2. Kormány és kormánypártok összefonódása Magyarországon 2018-ig – egy probléma és a rá adott jogi válasz

³³ U.o. I.4. pont.

³⁴ Az eredeti szöveg: „*The ordinary work of government must continue during an election period. However, in order to prevent the misuse of administrative resources to imbalance the level playing field during electoral competitions, the legal framework should state that no major announcements linked to or aimed at creating a favourable perception towards a given party or candidate should occur during campaigns. This does not include announcements that are necessary due to unforeseen circumstances, such as economic and/or political developments in the country or in the region, e.g. following a natural disaster or emergencies of any kind that demand immediate and urgent action that cannot be delayed.*”

³⁵ Kvk.III.38.043/2019/2. [22].

³⁶ Thomas Kliegel: Freedom of Speech for Public Officials vs. the Political Parties’ Right to Equal Opportunity: The German Constitutional Court’s Recent Rulings involving NDP and the AfD, German Law Journal, 2018, No 1. 189-212.

³⁷ 44 BVerfGE 125 (1977).

³⁸ BVerfG -- 2 BvQ 39/15, November 7, 2015, lásd még: Kliegel (36.lj.) 196-197.

Kormány és kormánypártok összefonódása 2014-ben és 2018-ban

Az EBESZ 2014-es és 2018-as országgyűlési választásokról készült jelentései³⁹ is kiemelik a kormány és a kormánypártok összefonódásának problémáját, amely koránt sem tekinthető új keletűnek itthon.⁴⁰ Már a 2014-es jelentés is aláhúzza, hogy a „*nagyobbik kormánypárt aránytalan előnyt élvezett a [...] kormányzati és párttevékenységet összemósó kampánytevékenységek révén.*”⁴¹ Ennek eleme volt a 2013 márciusától zajló, a kormány által folytatott „Magyarország jobban teljesít” szlogenű kommunikációs kampány, amelynek költsége becslések szerint 2013-2014-ben 4,5 millió euró volt, és amelynek arculati elemeit és szlogenjét a kormány eladta a Fidesznek.⁴² Erre a jelenségre világít rá a Transparency International fent említett, 2014-es országgyűlési választások kampányköltségeit összegző jelentése, amely közel félmilliárdos erőforrástöbblettel számol.⁴³ A 2018-as jelentés szerint „*[a] kampány egésze során mindenütt megfigyelhető átfedés volt a kormánykoalíció és a kormány bevándorlás-, Brüsszel-, ENSZ-, és Soros-ellenes tájékoztató kampányüzenetei között [...]. A kormány kiterjedt tájékoztató kampánya többnyire megkülönböztethetetlen volt a Fidesz kampánytevékenységétől, ami utóbbinak egyértelmű versenyelőnyt jelentett a többi szereplővel szemben.*”⁴⁴

Ez a jelenség nem csak a jogszabály szerint meghatározott, a választást megelőző ötvenedik napon kezdődő kampányidőszakot érinti, hanem az azt közvetlenül megelőző hónapokat is. Az atlatszo.hu elemzése szerint a 2018. április 8-án tartott választások formális kampányidőszakát (amely február 17-én kezdődött) megelőző január-február hónapokban rendre 3,2 és 4,2 milliárd forintot költött a kormány „sikerkampányokra”, míg a kampányidőszakot teljesen lefedő március hónapban szintén 3,2 milliárd forintot.⁴⁵

Ahogy fent is említettem, az állami- és pártkommunikáció összefonódásánál szempont, hogy a kormányzat nem csak mint kommunikátor, de mint regulátor is eljár, fontos emiatt arra is kitérni, hogy a magyar jelenséget súlyosbítja az, hogy a hazai szabályozás a pártok közti erőforrások kiegyenlítésére törekszik, amely eredményében egyben növeli a kormányzati kommunikáció relatív súlyát. Ennek része egyrészt a kampányköltségi plafon,⁴⁶ amely azt eredményezi, hogy míg az ellenzéki pártok költsége korlátok közé van szorítva, addig a kormánypártoké nem, hiszen a kormány által tett költségek, amelyek a kormánypártok

³⁹ A 2014-es zárójelentés elérhető magyar nyelven: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/122210.pdf> (utolsó letöltés: 2020.08.27.) A 2018-as pedig az alábbi linken:

<https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/391616.pdf> (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

⁴⁰ Bodnár Eszter megfogalmazásában már „[a] 2002-es választások előtt a kormányzat társadalmi, gazdasági programjait népszerűsítő hirdetések lepték el az országot” és az EBESZ 2002-es országgyűlési választásokról készült zárójelentése is szorgalmazta a kormányzati kommunikációs tevékenység hatékonyabb szabályozását a kampány során. A helyzet kezelését meggátolta, hogy a Legfelsőbb Bíróság a régi Ve. (1997. évi C. törvény) személyi hatályát a törvény 1. § alapján úgy értelmezte, hogy a kizárja a kormányzati tevékenység vizsgálatát (lásd X. rész). Lásd: Bodnár Eszter: A választási csalás és ellenszerei, OTDK dolgozat, 2005, elérhető:

<https://www.ajk.elte.hu/file/BodnarEszter.pdf> (utolsó letöltés: 2020.08.30.). A 2002-es választásokról készült EBESZ zárójelentés angolul elérhető az alábbi linken: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/0/16177.pdf> (utolsó letöltés: 2020.08.30.).

⁴¹ EBESZ 2014-es zárójelentés, 1.

⁴² EBESZ 2014-es zárójelentés, 14.

⁴³ Lásd 3.lj.

⁴⁴ EBESZ 2018-as zárójelentés, 14.

⁴⁵ <https://atlatszo.hu/2019/01/09/nyolc-ev-alatt-70-milliardot-koltott-a-kormany-onfenyezesre-es-rettegetesre-infografikak/> (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

⁴⁶ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 7. §.

kommunikációját is erősítik, nem tartoznak ide. Másrészt ide tartozik az az alkotmányos – az Alaptörvény negyedik módosításával beemelt, majd ötödik módosításával pontosított – rendelkezés, amely alapján politikai reklám csak kampányidőszakban és csak ellenérték nélkül közölhető.⁴⁷ Ez egyrészt minimálisra csökkenti a kereskedelmi televíziók és rádiók szerepét a kampányban, másrészt, ezzel összefüggésben növeli a kormánykommunikáció relatív súlyát, főleg úgy, hogy bizonyos esetekben társadalmi célú reklámként kerül sugárzásra olyan tartalom, amelynek a közérdekűsége megkérdőjelezhető.⁴⁸ Az az egalitárius kampányszabályozás tehát, amely kormányzati kommunikáció nélkül valóban csökkentheti az egyes szereplők anyagi háttérének és erőforrásainak szerepét a kampányban, kiterjedt kormánykommunikáció mellett valójában a kormánypártoknak kedvez.

A joggyakorlat normatív alapjai

A fent leírt jelenség nem csak általános elméleti szinten és összehasonlító jogilag, hanem a hazai jog szintjén is megfogható. Az Alaptörvény és a törvényes keret olyan normatív alapot képez, amelyre, ahogy arra lent is kitérek, hatékony joggyakorlat épült.

Ahogy az a probléma elméleti artikulálásából is kiderül, az állami kommunikációs beavatkozás a képviselői demokrácia – választások – pártok funkcionális megközelítése révén is megfogható. Az Alaptörvényből egy a pártok versengésén és a politikai váltogazdaságon alapuló, elsődlegesen képviselői úton megvalósuló demokrácia olvasható ki, amely az első részben kifejtett keretek között magában foglalja az állami szervek semlegességét a választási kampány során.⁴⁹ Ez az elv tehát absztrahálható az Alaptörvénynek a képviselői demokráciát, pártokat, választásokat, valamint kampányidőszakot és demokratikus közvéleményt intézményesítő és ezek alkotmányos funkcióját kijelölő szakaszaiból.⁵⁰ Ezt az alkotmányos normatartalmat konkretizálja a 2013-ban elfogadott⁵¹ Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában lefektetett, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelv, méghozzá úgy, hogy a Ve. személyi hatálya immár nem zárta ki a kormányzati szervek tevékenységének vizsgálatát.⁵² Mivel az állami szervek kommunikációjának kérdésénél ennek

⁴⁷ Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés.

⁴⁸ Lásd például a Magyarország jobban teljesít ügyet, Kvk.III.37.328/2014/6. – amelyben a választási gyakorlat megfelelően tudta kezelni a jelenséget. Kampányidőszakon kívül azonban a Médiatanács jár el, amely kétes esetekben is társadalmi célú reklámnak minősített műsorszámokat, konkrét esethez lásd: Mérték Médiaelemző Műhely: Politikai célú társadalmi reklám, 2016. február 17. elérhető: <https://mertek.eu/2016/02/17/politikai-celu-tarsadalmi-reklam/> (utolsó letöltés: 2020.08.27.). Lásd még: Médiatanács 34/2017. (I. 17.) számú döntése a „Tudta? (...)” és a „Megüzentük Brüsszelnek (...)” témájú klipek vizsgálata tárgyában.

⁴⁹ Nem a kommunikációs, hanem a szabályozási tevékenység kapcsán fogalmazott így az Alkotmánybíróság a 63/2008. (IV. 30.) AB határozatban: „A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelemében [...]”.

⁵⁰ Lásd Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés [képviseleti demokrácia]; VIII. cikk (3) bekezdés [pártok]; 2. cikk (1) bekezdés [választások]; IX cikk (3) bekezdés [kampányidőszak és demokratikus közvélemény]. Az alkotmányos megalapozáshoz lásd még: Joggyakorlat-elemző csoport véleménye (5.lj.) 192.

⁵¹ A korábbi Ve. személyi hatályából fakadóan nem fedte le a kormány és az önkormányzatok működését, a Legfelsőbb Bíróság több döntésben is kimondta, hogy ezeknek a szervezeteknek a tevékenysége nem kampánytevékenység és a választási eljárás rendszerében nem vizsgálható felül. U.o. 193., a joggyakorlathoz lásd a 192. oldal 392. lábjegyzetét.

⁵² Míg a régi Ve. személyi hatálya Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint a törvény 1. § alapján a kormányra nem terjedt ki (lásd Kvk.III.37.305/2004/2.szám), addig a 2013 májusában hatályba lépő Ve. ilyen szűkítést nem tartalmaz, ennek megfelelően, ahogy a joggyakorlat-elemző csoport véleménye is rávilágít „a jelenleg hatályos Ve. alapján kialakított kúriai gyakorlat az állami szervek kampányidőszakban folytatott tevékenységét tartalmi vizsgálatnak veti alá.” Joggyakorlat-elemző csoport (5.lj.) 193.

az alapelvnek az alkalmazása a kampányidőszakban merül fel,⁵³ relevánsak még a törvény kampánytevékeny cízelláló szakaszai.⁵⁴ Látható tehát, hogy az alaptörvény explicit módon nem fogalmazza meg az állami semlegesség alapelvét, azonban az kiolvasható belőle, a Ve. pedig alapelveként fekteti le. Ezen, és a kampánytevékenység meghatározásán túl azonban nem tartalmaz fogódzkodót arra nézve, hogy mi is az elv pontos tartalma, így ennek kialakítása a joggyakorlatra maradt.⁵⁵

A fenti megközelítésben az állami semlegesség mint államszervezeti elv érvényesül, amelynek mindazonáltal vannak alapjogi lecsapódásai is, azonban ebből a szempontból, a probléma nehezebben megfogható. Az első részben kifejtettek szerint az állam kommunikációs beavatkozása nem érinti a szűk értelemben vett választási szabályozást, nehéz tehát akár a tág értelemben vett választójog érintettségét megállapítani ezekben az esetekben. A véleménynyilvánítás szabadsága sem a klasszikus módon sérül, hiszen az állam nem akadályozza annak, hanem rendszerszinten torzítja a demokratikus közvéleményt.⁵⁶ Alapjogi szempontból emiatt nem is a választók, hanem a jelöltek oldaláról kezelhető leginkább a kérdés; maga a Kúria is az általános egyenlőséget lefektető XV. cikket említi a semlegesség egyik alkotmányos alapjaként.⁵⁷ Az alapjogi érvelést emiatt jellemzően nem az állami kommunikációt kritizálók, hanem a megszólaló politikusok alkalmazzák,⁵⁸ illetve a kormány is érvelt a véleménynyilvánításhoz való szabadságával, amelyet azonban a joggyakorlat kis kitérőt követően rövidre zárt.⁵⁹

Joggyakorlat 2018-ig

Az esélyegyenlőség alaptörvényből kiolvasható és Ve.-ben nevesítve megjelenő alapelveire építve a Kúria olyan joggyakorlatot épített ki, amely nagyrészt alkalmas volt arra, hogy a legfajsúlyosabb ügyekben elejét vegye az állami kommunikációs szerepvállalásnak kampány idején. A hatékony joggyakorlat kiépülése és finomodása érhető tetten a 2014-es *Magyarország jobban teljesít* ügyben, valamint a 2018-as *Stop* ügyben. Ahogy fent is említettem, a 2014-es országgyűlési választásokat megelőzően a kormány „Magyarország jobban teljesít” szlogennel kommunikációs kampányt folytatott, majd eladta az azzal kapcsolatos jogokat a nagyobbik kormánypártnak, amely fel is használta azt plakátjain. A kampányidőszakban pedig a kormány egy országos kereskedelmi televízióban ugyanezzel a szlogennel ellátott műsorszámot tett közzé. Az ügy a Kúria elé került,⁶⁰ amely megállapította, hogy a vizsgálat nem szorítkozhat formálisan arra, hogy ki volt a médiatartalom megrendelője, hanem arra is ki kell térnie, hogy jelmondatában és vizuális megjelenésében a kormány műsorszámja olyan egyezőséget mutat-e

⁵³ Kvk.IV.37.364/2019/2. [23] bekezdés.

⁵⁴ A kampánytevékenység fogalmát a 141. §, míg azon szervek körét, amelyek tevékenysége nem minősül kampánytevékenységnek, a 142. § tartalmazza.

⁵⁵ Joggyakorlat-elemző csoport (5.lj.) 192.

⁵⁶ Ahogy Sajó András rámutat, a klasszikus liberális alkotmányok a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét a klasszikus irányból artikulálják, azaz az állam távolmaradását igénylik. Ez azzal a veszéllyel jár, hogy a klasszikus liberális véleménynyilvánítás szabadását védő elméletek nem tudják kezelni a kormányzati kommunikáció által jelentett veszélyt, holott a „véleménynyilvánítás védelmének célja, hogy lehetővé tegye az érdemi közéleti vitát” („*Speech is protected to make public discourse robust.*”). Sajó (8.lj.) 371.

⁵⁷ U.o.

⁵⁸ Ilyen például a lent is kifejtett Cser-Palkovics ügy (lásd X. rész).

⁵⁹ A STOP döntés keretében, Kvk.III.37.421/2018/8. [16], a határozat átfogó, erre a kérdésre is kitérő elemzéséhez lásd: Szilágyi Emese: A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2018/3-4, 51-57.

⁶⁰ Kvk.III.37.328/2014/6.

a kormánypártok kampányának arculatával, hogy alkalmas ez utóbbi pártok népszerűsítésére. A Kúria álláspontja szerint ez a jelmondatbeli és vizuális megegyezést megvalósult, így politikai reklámnak minősült a műsorszám, és ezáltal sérült az esélyegyenlőség alapelve.

Míg a *Magyarország jobban teljesít* ügy főként a szlogenre és a vizuális megjelenésre összpontosított, addig a *Stop* ügy felvetette a kampányüzenetek tartalmi egyezőségének kérdését. A 2018-as országgyűlési választási kampányban a Kormány plakátkampányba kezdett, amelynek keretében egy elmosódott, menekülteket ábrázoló tömeg előtt egy stop-táblára emlékeztető „STOP” felirat állt.⁶¹ A Kúria döntésében⁶² - amelyet mind korábbi gyakorlatával, a Velencei Bizottság Kódexével, a bíróság joggyakorlat-elemző csoport véleményével, valamint korábbi alkotmánybíróági esetjoggal megtámogatott⁶³ – a *Magyarország jobban teljesít* ügygel összevetve levezeti, hogy habár vizuálisan a kormány plakátjai „jól elkülöníthetőek” a kormánypártok kampányától, „az elvi kérdés mindkét ügyben azonos”, vagyis a kérdés az, hogy a kormányzati plakátkampány üzenetén keresztül felerősít-e a kormánypártok kampányában megjelenő üzenetet (kommunikációt), ekként megbontva a jelöltek és jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőséget.”⁶⁴

A bíróság megállapította, hogy önmagában az nem jogszerűtlen, hogy a kormánypártok a kormányzati kommunikációban megjelenő egyes üzeneteket alkalmazzák „sőt természetesnek tekinthető, hiszen a választási kampány során a kormánypárti jelölőszervezetek képviselik a kormányzat álláspontját, ösztönözve a szavazókat a kormányzó párt újraválasztására.”⁶⁵ A Kúria álláspontja szerint a Kormánynak is lehetősége van kommunikálni a kampány során, sőt, ez adott esetben kötelessége is, azonban ez a kommunikáció formai és/vagy tartalmi egyezőségével nem bonthatja meg az esélyegyenlőség alapelvét.

A bíróság kiemelte, hogy habár a kormányzati kommunikáció igyekezett megfelelni a korábbi gyakorlatnak, így főként a *Magyarország jobban teljesít* ügyben foglaltaknak, és vizuálisan elkülönült a kormánypártok kommunikációjától, azonban a STOP plakátkampány időzítésében és tartalmában alkalmas volt arra, hogy felerősítse a kormánypártok üzenetét. A tartalommal kapcsolatban a bíróság szempontként vette figyelembe, hogy a plakát nem hordozott többletinformációt, az időzítéssel kapcsolatban pedig azt, hogy nem volt olyan felmerülő új körülmény, amely az üzenetet aktuálissá tette volna. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy „a plakátkampánynak nem volt konkrét, szükséges, és célszerű – a választási kampánytól független – tájékoztatási funkciója”⁶⁶ ezáltal pedig megállapítható volt az esélyegyenlőség sérelme.

A határozat elvi tartalmát a bíróság úgy foglalta össze, hogy „a választási kampány időszakában a Kormány feladatainak megfelelő ellátásához szükséges tájékoztatási tevékenységet valamely választási kampánytémában is folytathat feltéve, hogy a tájékoztatásnak van a választási kampánytól független, objektív indoka. A tájékoztatás módját

⁶¹ A kép elérhető az alábbi linken:

https://d3knx7v8i1y46b.cloudfront.net/2018/03/29354533_1904391229633588_4726154463346367881_o-730x345.jpg (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

⁶² Kvk.III.37.421/2018/8.

⁶³ U.o. [17]-[18] bekezdések.

⁶⁴ U.o. [19] bekezdés.

⁶⁵ U.o. [21] bekezdés.

⁶⁶ U.o. [28] bekezdés.

ügy kell meghatározni, hogy a kormányzati feladat elvégzését lehetővé téve a választási kampányt a lehető legkevésbé érintse, az esélyegyenlőséget ne sértse.”⁶⁷

A fenti két ügy jól illusztrálja, hogy hogyan vette elejét a kormányzati (valamint önkormányzati)⁶⁸ kommunikációs beavatkozásnak a Kúria, olyan joggyakorlatot kiépítve, amely mind a vizuális mind pedig tartalmi egyezést kezelni képes, ugyanakkor nem zárja el a kormányt az adott esetben szükségszerű kommunikációtól, és nem különíti el mesterségesen és demokrácia-idegen módon a kormányt és a kormánypártokat. Mindazonáltal voltak a korábbi joggyakorlatnak is egyenetlenségei. A nem átfogó kommunikációs kampányokkal, hanem egyes/egyedi megszólalásokkal és kormányzati szereplők megnyilvánulásaival kapcsolatban a bíróság elnézőbb volt; a 2014-es országgyűlési választások során például a Miniszterelnökség hivatalos honlapjára a választást megelőzően alig pár nappal kikerülő, a nagyobbik kormánypárt eseményéről *„Minden szavazatra szükség van!”* és *„Fel a győzelemre!”* címmel tudósító anyagok a Kúria értelmezésében – mint az adott szerv jogszabályi kötelezettségének teljesítései – nem valósítottak meg kampánytevékenységet és ezáltal nem sérthették az esélyegyenlőség elvét.⁶⁹ Emellett a Kúria ragaszkodott ahhoz, hogy a kormány kommunikációjával kapcsolatban az esélyegyenlőség alapelveinek sérelme csak a formális, azaz a választást megelőző 50. naptól kezdődő kampányidőszakban állapítható meg. Ezáltal az ez előtt az időpont előtt, de a választáshoz még időben közel indított kampány nem vizsgálható a Ve. rendszerében.⁷⁰ Végül pedig a gyakorlat nem tudta kezelni azokat a konceptuálisan amúgy is nehéz eseteket, amelyek során a kormányzati vagy önkormányzati tevékenység nem direkt kommunikáció (például plakátkampány) formáját öltötte, habár feltehető, hogy elsődlegesen nem közpolitikai célokat szolgáltak az intézkedések.⁷¹

3. Az állami semlegesség eróziója

A 2018-ban a Stop ügyben kicsúcsosodó joggyakorlat 2019-es önkormányzati választások során tett éles fordulatot vett a Gulyás ügyben hozott döntéssel, amelyben a Kúria kimondta, hogy az állami semlegesség elve nem része többé a választási joganyagoknak.⁷² A határozat indokolása alapján is rekonstruálhatóan az alapelv erózióját két fő tényező alapozta meg; az a jogalkotási folyamat, amely „felülkodifikálta” a Kúria esetjogát, valamint az Alkotmánybíróság és a Kúria között végbemenő csatározás.

A jogalkotó visszavág – a kúriai gyakorlat „felülkodifikálása”

⁶⁷ U.o. [32] bekezdés.

⁶⁸ Az önkormányzatok kapcsán a kérdés részben az önkormányzati sajtótermékekkel összefüggésben merült fel, a Kúria megállapította, hogy az önkormányzatoknak is semlegesnek kell maradniuk a kampányban: „A választási versengés során megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény avagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölt szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.” Kvk.IV.37.359/2014/2. – Másrészt közvetlen helyhatósági kommunikáció kapcsán is felmerült a kérdés, egy önkormányzati plakátkampánnyal összefüggésben hasonló eredményre jutott a bíróság, lásd: Kvk.IV.37.360/2014/2.

⁶⁹ Kvk.II.37.478/2014/2.

⁷⁰ Kvk.IV.37.364/2019/2. Ehhez képest rugalmasabb az az álláspont, amely az 1977-es német alapvetésből tűnik ki, és amely alapján „nem lehetséges meghatározni egy egzakt időpontot”, amelytől kezdve a kormánykommunikáció szigorúbb elbírálás alá esik. Lásd 44 BVerfGE, 125, 77 (1977).

⁷¹ Ilyen volt például a 2014-es országgyűlési választási kampányban történő polgármesteri almaosztás. Lásd Kvk.II.37.398/2014/2.

⁷² Kvk.III.38.043/2019/2.

A 2018-as választásokat követően a győztes, újra kétharmaddal rendelkező kormánykoalíció a Ve. átfogó módosítását fogadta el az országgyűlésben. Ez a „választási ráncfelvarrás”⁷³ azonban mind eljárását mind pedig számos tartalmi elemét tekintve „felülkódifikációnak”, azaz nem a választási joganyag konszenzuson alapuló koncepcionális módosításának, hanem pártpolitikai érdekeket követő jogalkotásnak tekinthető. Az eljárást tekintve kiemelendő, hogy a két lépcsőben végbemenő⁷⁴ módosítást egyik ellenzéki párt sem szavazta meg, amely mindenképpen sajnálatos különösen azt figyelembe véve, hogy a választási versengés, azaz a demokratikus hatalomgyakorlás keretszabályai kerültek módosításra. Tartalmát tekintve pedig a módosítás – a számos politikailag neutrális, és választástechnikailag igazolható elemek mellett⁷⁵ – olyan újdonságokat is hozott, amelyek nehezen illeszthetőek a választási eljárási kódex egészébe, mivel nem koncepcionális, hanem kazuisztikus, azaz a Kúria egy-egy határozatára reagáló módosítást tartalmaznak. Ilyen például a Ve. 123. (2) bekezdés új, g) pontja, amely kizárja a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában közforgalom számára nyitva álló magánterületen való ajánlásgyűjtést. A módosítás reakció a Kúria korábbi gyakorlatára, amely az ajánlásgyűjtés során konkuráló alapjogok gondos mérlegelésével, esetről-esetre határozta meg, hogy lehet-e közforgalom számára nyitva álló magánterületen ajánlást gyűjteni, konkrét esetben pedig egy áruházi parkolóban folyó gyűjtéssel kapcsolatban állapította meg, hogy összhangban van a Ve. és az Alaptörvény előírásaival.⁷⁶ A jogalkotó ezt az alapjogi mérlegelést szándékozott jogszabály-módosítással felülírni, azonban, ahogy arra a Fővárosi Ítéltábla egy későbbi döntése rámutatott, az alkotmányos alapszöveget és a Ve. alapvető rendelkezéseinek érintetlenül hagyása mellett az ilyen explicit és kazuisztikus felülkódifikáció hatástalan marad.⁷⁷

Ennek a folyamatnak volt az eleme a Ve. azon szakaszának módosítása, amely meghatározza, hogy mely szervek tevékenysége van kizárva a kampánytevékenység fogalmából. A törvény módosított 142. § szerint a magánszemélyek közötti személyes kommunikáció, az alkotmánybíróság és a bíróságok mellett immár nem minősül kampánytevékenységnek a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége.⁷⁸ A módosítás indokolása szerint „[a] Kúria a 2014-es választások során több eseti döntésében kimondta, hogy nem minősíthető kampánytevékenységnek a választási kampány időszaka alatt állami, kormányzati vagy önkormányzati alaptevékenység végzése. Tehát mindazon feladatok ellátása, amelyek az adott szerv feladatkörébe tartoznak. Ennek a bírói gyakorlatnak szükséges a Ve.-ben való megjelenítése.”⁷⁹ Habár az indokolás nem

⁷³ Bővebb elemzéséhez lásd: László Róbert: Választási ráncfelvarrás fidesz-érdekek mentén, Fundamentum, 2018/2-3., 75-79.

⁷⁴ A Ve.-t először a 2018. évi XXXVI. törvény, majd a 2018. évi CXIII. törvény módosította.

⁷⁵ Lásd László (73.lj.) 75.

⁷⁶ Kvk.IV.37.240/2018/2. számú határozat.

⁷⁷ A Fővárosi Ítéltábla konkrét ügyben egy önkormányzat tulajdonában álló területtel kapcsolatban mondta ki, hogy ott engedély nélkül gyűjthető ajánlás, tekintve, hogy „és az ajánlásgyűjtéssel kapcsolatban a magántulajdon autonómiája, mint alapjog védelmének szükségessége nem merülhet fel”, azonban annyiban is osztotta a kérelmező érvelését, hogy közforgalom számára nyitva álló magánterület esetén is el kell végezni az alapjogi tesztet. „[A]z ajánlások gyűjtése és annak folyamán a választópolgárokkal folytatott politikai kommunikáció az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság védelmi körébe tartozik. Ennek korlátozása alapjogi korlátozás, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második mondata szerint csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával tehető.” Fővárosi Ítéltábla 8.Pk.50.004/2019/2.

⁷⁸ A 2018. évi CXIII. törvény 5. §-al módosított Ve. 142. §.

⁷⁹ A 2018. évi CXIII. törvény 5. §-hoz írt részletes indokolás.

cizellálja, feltételezhető, hogy a módosítás főként a Kúria fent is idézett „Minden szavazatra szükség van” valamint „Fel a győzelemre”⁸⁰ és a polgármesteri almaosztással kapcsolatos⁸¹ döntésére hivatkozik. Nem indokolja meg azonban, hogy miért a joggyakorlat ezen ágát kell kodifikálni, és miért nem az időben ezt követő, a joggyakorlat normatív alapját és főbb elhatárolásait összegző STOP döntést. Feltehető, hogy a jogalkotó a joggyakorlat kevésbé hatékony, az állami szervek tevékenységét formálisan értékelő, és ezáltal az esélyegyenlőséget kevésbé érvényre jutó ágát kívánta ezzel megerősíteni, így szabad utat adva az kormányzati és önkormányzati kommunikációs beavatkozásnak. Ahogy az a lent bemutatott Gulyás ügyből is kiderül, a Kúria úgy értelmezte a módosítást, mint amit követően „nem tartható fenn a továbbiakban a politikai pártok küzdelmében megkövetelt állam semlegességére vonatkozó kúriai joggyakorlat.”⁸²

Alkotmánybírósági nyomásgyakorlás választási ügyekben

A jogalkotás mellett a Kúria *Gulyás* ügyben hozott döntésében arra is hivatkozik, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján inkább az állami semlegesség alapelveinek „nem léte-re lehet következtetni.”⁸³ Az alkotmánybírósági gyakorlatnak tehát döntő fontossága volt az ügyben, a testület két irányból helyezett nyomást a Kúria állami semlegességet kimondó gyakorlatára; egyrészt a konkrét probléma kapcsán az Alkotmánybíróság az elvet kimondó, de annak alkalmazását erodáló döntést hozott, másrészt általánosan, választási ügyekben belefolyt a bíróság jogalkalmazói tevékenységébe.

A konkrét problémakör, azaz az állami szervek semlegessége kapcsán példaként hozható a *Cser-Palkovics* ügy, amelyben az Alkotmánybíróság felülbírálta a Kúria azon döntését, amely az esélyegyenlőség sérelmét látta abban, hogy a polgármester e minőségében fogalmazott és aláírt levelében a kormánypárti jelöltre való szavazásra buzdított.⁸⁴ Habár az AB elvi szinten elismerte, hogy az állami- és önkormányzati szervezeteknek tartózkodniuk kell a kampányba való beavatkozástól,⁸⁵ mégis kimondta, hogy a Kúria nem alapozhatja pusztán arra a polgármesteri és pártpolitikusai megszólalások elhatárolását, hogy a tisztség feltüntetésre került-e,⁸⁶ ezzel lényegében kivéve a törvény értelmezését a bíróság kezéből, felrúgva ezáltal az Alaptörvényből és az Alkotmánybíróság gyakorlatából is következő, a testület és a bíróság közötti alkotmányos feladatmegosztást.

Általános tendencia emellett, hogy az Alkotmánybíróság választási ügyekben szűkíteni próbálta a Kúria jogértelmező mozgásterét. Ennek egyrészt eleme volt a választási alapelvek visszaszorítása; mind a *Cser-Palkovics* ügyben, mind egyéb ügyekben⁸⁷ felmerült kritikaként a bírósággal szemben, hogy döntését „pusztán a Ve. alapelveire” alapozza, nem pedig valamely konkrét szabályára. Ez, a mellett, hogy nem veszi figyelembe az alapelvek hézagkitöltő

⁸⁰ Kvk.II.37.478/2014/2..

⁸¹ Kvk.II.37.398/2014/2.

⁸² Kvk.III.38.043/2019/2. [21] bekezdés.

⁸³ U.o. [23] bekezdés.

⁸⁴ Kvk.V.37.466/2018/2.; 3154/2018. (V. 11.) AB határozat.

⁸⁵ 3154/2018. (V. 11.) AB határozat [27] bekezdés.

⁸⁶ U.o. [32] bekezdés. A döntés részletes elemzéséhez és kritikájához lásd: Mécs János: Az Alkotmánybíróság határozata a polgármester országgyűlési választási kampányban való részvételének és az állami semlegességnek a kapcsolatáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2018/2-3., 3-13.

⁸⁷ Lásd például a Kúria és AB „csatározását”, amelyet részletesen elemzek: Mécs János: Dogmatikai elemzés illiberalizmus idején, *Fundamentum*, 2019/2-3, 39-49.

funkcióját,⁸⁸ törvényi hiátust teremt, mivel számos ügýtípus, így például az állami szervek kampányban való részvétele sem dönthető el az alapelvek nélkül, hiszen a kérdés, ahogy arra fent is utaltam, nincs részletesen szabályozva a törvényben. Az alapelvek visszaszorítása egyéb tényezőkkel együtt hozzájárulhatott a kúriai gyakorlat eróziójához; elég csak arra gondolnunk, hogy a Gulyás ügy alig fél évvel a Kúria és az Alkotmánybíróság konkrét választási ügyben történő összeütközését követte, amelynek keretében az AB háromszor semmisítette meg ugyanabban az ügyben a bíróság döntését, három lépésben mattot adva és tollba mondvá az ügy „kívánatos” eredményét.⁸⁹ Ide sorolható még a *Nekünk Magyarország az első* ügy, amelynek tényállása szerint a 2018-as önkormányzati kampányban a nagyobbik kormánypárt a kormánykommunikációval vizuálisan összetéveszthető plakátokat tett közzé. A Kúria döntésében nem az esélyegyenlőségre, hanem a választás tisztaságának és a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlásnak a sérelmére alapozta a döntést, kiemelve azt, hogy a plakátokon nem szerepelt impresszum.⁹⁰ Az Alkotmánybíróság döntésében⁹¹ ugyancsak nem ismerte fel az ügy valódi kérdését,⁹² azonban a határozata két szempontból is érdekes számunkra. Egyrészt beleillik abba trendbe, amely során a testület vissza kívánja szorítani a tisztán a Ve. alapelveire alapuló kúriai gyakorlatot, ezzel jogi hiátust okozva az ügyek egy jelentős részében, különösen az állami semlegességgel kapcsolatos ügyekben, amelyeket az eljárási kódex nem cizellál, pusztán az alapelvi tartalomtól vezethetőek le. Másrészt a következő bekezdésekben bemutatott, Gulyás ügyben hozott döntésében a Kúria erre a határozatra utal, mint olyanra, amiből következtetni lehet az állami semlegesség nemlétére, holott a döntésből ez nem olvasható ki, már csak azért sem, mert a kúriai határozathoz hasonlóan nem az esélyegyenlőség irányából közelítette meg a kérdést.

Eltűnő állami semlegesség – A Gulyás ügy

A fent ismertetett két tényező a 2019-es önkormányzati választások kampányidőszakában, a *Gulyás* ügyben meghozott kúriai döntésben csúcsosodtak ki. Az eset tényállása szerint Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter egy, a kampányidőszakban tartott sajtótájékoztatón úgy fogalmazott, hogy „[a]ki alkalmas főpolgármesternek, az együttműködést keres a kormánnyal, aki alkalmatlan, mint Karácsony Gergely, az pedig elutasítja az együttműködés lehetőségét és hadállásnak tekinti a főpolgármesteri tisztséget. (...) megállapodás, az egy politikai megállapodás. Az kettejük [azaz Tarlós István akkori főpolgármester és a Kormány – M.J.] között érvényes.”⁹³

Az ügy a Kúria elé került, amely megállapította, hogy nem történt jogsértés. A bíróság leszögezte, hogy habár a kérdéses megszólalás „nem vitatottan hátrányos” a kérelmező főpolgármester-jelöltre nézve, és ezáltal „a szavak hétköznapi, általánosan elfogadott jelentése szerint ugyan a választói akarat befolyásolására alkalmas kampánytevékenységként is értelmezhető, [...] azonban a Ve. módosított 142. § alapján nem minősül választási kampánynak”, amiből az következik, hogy a választási alapelveknek sem kell érvényesülniük

⁸⁸ Erre mutat rá a „csatározás” második kúriai határozata: Kvk.II.37.706/2019/4. [43] bekezdés.

⁸⁹ Lásd Mécs (87.lj.).

⁹⁰ Kvk.VI.37.414/2018/2. számú határozat.

⁹¹ 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat.

⁹² Kazai Viktor: A józan ész beteget jelentett – a választási plakátok alkotmányjogi megítélése, *Arsboni.hu*, 2018.április 13., elérhető: <https://arsboni.hu/jozan-esz-beteget-jelentett-valasztasi-plakatok-alkotmanyjogi-megitelese/> (utolsó letöltés: 2020.08.27.).

⁹³ Kvk.III.38.043/2019/2. [2] bekezdés.

vele kapcsolatban.⁹⁴ A konkrét ügygel kapcsolatban levezette még a bíróság, hogy az új 142. § rációját az adhatja, hogy a kormány tevékenysége óhatatlanul politikai, ezáltal azok „jogi kötöttsége igen csekély vagy egyáltalán nincs, tipikusan csak feladatköri-hatásköri szabályokban jelenik meg.” Mivel a miniszter kommunikációja főszabály szerint a saját belátásán múlik, ezért sem közigazgatási perrendtartás,⁹⁵ sem pedig a Ve. alapján nem lehet törvényességi kontroll tárgya.

Ennél sokkal lényegesebbek azonban a döntés általános, az állami semlegesség alapelveivel kapcsolatos, már részleteiben fent is idézett fejtegetései. A Kúria elvi éllel állapítja meg, hogy a Ve. módosítását követően „nem tartható fenn a továbbiakban a politikai pártok küzdelmében megkövetelt állam semlegességére vonatkozó kúriai joggyakorlat.”⁹⁶ Az alaptörvényi háttérrel kapcsolatban megjegyezte, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Alaptörvényből „nem olvasható ki ezen doktrína alkalmazása, inkább annak nemlétére lehet következtetni, és [az alkotmánybírósági gyakorlat – M.J.] inkább engedi a párt és kormánykommunikáció keveredését.” A Kúria szerint tehát „Magyarország Alaptörvénye nem írja elő – az egyébként sem semleges természetű – állami szervek semlegességét a kampányban.”⁹⁷

4. Konklúzió: Mi lesz veled semlegesség?

A Kúria döntésének kategorikusnak tűnő elvi tételei ellenére azonban az állami semlegesség sorsa még koránt sem dőlt el, ugyanis meglátásom szerint az alapelv továbbra is következik az Alaptörvényből.

Egyrészt sem a Ve. módosítása sem pedig a Kúria értelmezése nem eredményezte – nem is eredményezhette – az elv alkotmányos alapjainak megszűnését. A tanulmány 1. pontjában kifejtett normatív alapok tehát továbbra is fennállnak, az Alaptörvényből továbbra is egy, a pártok szabad versengésén alapuló választási demokrácia rajzolódik ki, amelynek alapelvi lecsapódása a Ve. esélyegyenlőséget kimondó és változatlan tartalommal bíró alapelve.

Másrészt a Kúria által idézett alkotmánybírósági gyakorlatból aligha lehet az állami semlegesség alapelveinek hiányára következtetni. A bíróság a fent is említett *Nekünk Magyarország az első* döntésre⁹⁸ hivatkozik, amelyben azonban az Alkotmánybíróság, habár figyelmen kívül hagyta az ügy semlegességi vetületét, azonban semmiképpen sem mondta ki annak nemlétét. Emellett a *Nekünk Magyarország az első* döntés meghozatalát követően két alkotmánybírósági határozat is született, amely elvi szinten megerősíti az állami semlegesség elvét. Az egyik a fent is említett *Cser-Palkovics* ügyben született döntés, amely minden hibája ellenére alapelvi szinten adottként kezeli a semlegességet.⁹⁹ Ugyanígy megerősítést nyert az elv egy 2019-es, szintén az önkormányzati kampánnyal kapcsolatban, a Gulyás döntést után megszületett alkotmánybírósági döntésben is.¹⁰⁰ Habár ekkor az Alkotmánybíróságnak – hasonlóan a *Nekünk Magyarország az első* ügyben hozott határozathoz – abban kellett döntenie, hogy a jelölő-szervezetek rákapcsolódhatnak-e az állami vagy önkormányzati kampányra, és ebből a szempontból megint csak nem adott megnyugtató eredményt, mégis,

⁹⁴ U.o. [14] bekezdés.

⁹⁵ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

⁹⁶ Kvk.III.38.043/2019/2. [21].

⁹⁷ U.o. [23].

⁹⁸ 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat.

⁹⁹ Lásd 3 rész, 84.lj.

¹⁰⁰ 3279/2019. (XI. 5.) AB határozat.

megegerősítőleg nyilatkozott a korábbi, a semlegességet az önkormányzatok részére előíró kúriai gyakorlatról.¹⁰¹

Elszakadva az ügy dogmatikai vonatkozásaitól és figyelembe véve a Kúria és az AB interakcióját, maga a Gulyás ügyben hozott döntés is arra enged következtetni, hogy a Kúria inkább „fel akarta adni a labdát” egy esetleges alkotmánybíróági eljáráshoz. Erre enged következtetni az a fejtegetés is, amelyben a Kúria felhívja a figyelmet arra, hogy a következetes gyakorlata alapján választási ügyben nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz a választás legitimitását biztosító rövid határidők miatt.¹⁰² Könnyen lehetséges tehát, hogy a bíróság a Ve. módosított 142. §-nak legradikálisabb értelmezésével valójában az Alkotmánybíróságot akarta kész helyzet elé állítani. Egy esetleges alkotmánybíróági eljárásban a testület válaszut elé állt volna; vagy kimondja egyértelműen, hogy az elv továbbra is része a jogrendszernek, megalapozva azt alkotmányos hivatkozásokkal, és ezzel táptalajt adva a későbbi joggyakorlatnak, vagy kifejezetten el kellett volna vetnie az elvet.

Összegezve a tanulmány következtetéseit az mondható el, hogy a választási kampány során érvényesülő állami semlegesség eróziójának nem jogdogmatikai okai vannak, mind a rendelkezésre álló európai soft-law és német joggyakorlat, mind pedig a kialakuló magyar joggyakorlat, a vonatkozó kommentáriummal együtt arra enged következtetni, hogy a probléma kezelése egyéb, a jogon kívüli kontextuális elemek miatt hiúsul meg. Ilyen a politikailag motivált jogalkotás, illetve a jogdogmatikailag nem megalapozott alkotmánybíróági gyakorlat. Elmondható azonban, hogy amíg a Kúriához hasonlóan az Alkotmánybíróság nem mondja ki egyértelműen, hogy az állami semlegesség nem következik az Alaptörvényből, addig alkotmányosan továbbra is levezethető marad az alapelv. Az állami semlegesség eróziójának szomorú tanulsága mellett általánosan azt is bemutatja a folyamat, hogy a bíróságok által adott területen kialakított, évek során kialakuló hatékony joggyakorlatot miként semmisíthet meg a pártérdekeket követő jogalkotás és az alkotmánybíróági nyomásgyakorlás.

¹⁰¹ U.o. [43] bekezdés.

¹⁰² Gulyás ügy, Kvk.III.38.043/2019/2. [23] bekezdés.

© Mécs János

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szilágyi Emese

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

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515