

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3279/2019. (XI. 5.) AB HATÁROZATA

### bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Ítéltábla 32.Pk.50.036/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Szabó, Kocsis és Társa Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Szabó Oszkár Levente ügyvéd) által képviselt Fidesz–Magyar Polgári Szövetség jelölő szervezet, Kereszténydemokrata Néppárt jelölő szervezet, Összefogás Egyesület jelölő szervezet, T. Mészáros András József, Érd Megyei Jogú Város polgármestere, dr. Bács István, Érd Megyei Jogú Város alpolgármestere, Simó Károly, Érd Megyei Jogú Város alpolgármestere, Antunovits Antal, Riebel Zsófia Zsuzsanna, Recsnyik Richárd, Kopor Tihamér, Józsa Csaba László, Demjén Attila, Fülöp Sándorné, Zólyomi Ádám, Barits Máté, Takács Éva indítványozók (a továbbiakban: indítványozók) jogi képviselőjük útján a Fővárosi Ítéltábla 2019. október 8. napján hozott 32.Pk.50.036/2019/2. sorszámú végzésével szemben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján 2019. október 11-én alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [2] Kérték az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *b)* pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Fővárosi Ítéltábla végzését, mivel az sérti az indítványozók véleménynyilvánítási szabadságát [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés], politikai tevékenységük gyakorlásához való jogát [Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés], a tisztességes hatósági eljárásokhoz való jogát [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] és a tisztességes bírósági eljárásokhoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] és ezeken keresztül, illetve ezek mellett az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését és B) cikk (1) bekezdését.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben a Fővárosi Ítéltábla 32.Pk.50.036/2019/2. sorszámú végzése a Pest Megyei Területi Bizottság 2019. október 2-án napján meghozott, 153/2019. (X. 2.) FVB számú határozatát – az Érd Megyei Jogú Városi Helyi Választási Bizottság 135/2019. (IX. 26.) számú határozatára kiterjedően – részben megváltoztatta, és megállapította, hogy „T. Mészáros András polgármesterjelölt, Antunovits Antal, Simó Károly, Riebel Zsófia, Dr. Bács István, Recsnyik Richárd, Kopor Tihamér, Józsa Csaba László, Demjén Attila, Fülöp Sándorné, Zólyomi Ádám, Barits Máté és Takács Éva képviselőjelöltek, továbbá a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület, mint jelölő szervezetek, megsértették és folyamatosan fennálló jogsértő állapotra tekintettel jelenleg is megsértik a választás tisztaságának, a jelöltek és a jelölő szervezetek között esélyegyenlőség, továbbá a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét azzal, hogy olyan kampányeszközöket használnak, amelyek arculati elemei, a választói akarat befolyásolására alkalmas módon azonosak az Önkormányzat által a Modern Városok Programban használt arculati elemekkel. A nevezetteket a további jogszabálysértéstől

eltiltja. Egyebekben az Érd Megyei Jogú Helyi Választási Bizottság 135/2019. (IX. 26.) számú határozatát helybenhagyja.”

- [4] A végzés szerint a kifogástevők képviselője 2019. szeptember 26. napján kifogást nyújtott be az Érd Megyei Jogú Városi Helyi Választási Bizottsághoz. A Ve. 218. § (2) bekezdésének a) pontja alapján kérték annak megállapítását, hogy T. Mészáros András polgármesterjelölt, Antunovits Antal, Simó Károly, Riebel Zsófia, Dr. Bács István, Recsnyik Richárd, Kopor Tihamér, Józsa Csaba László, Demjén Attila, Fülöp Sándorné, Zólyomi Ádám, Barits Máté és Takács Éva képviselőjelöltek, továbbá a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület, mint jelölő szervezetek, megsértették és folyamatosan fennálló jogsértő állapotra tekintettel jelenleg is megsértik a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, választások tisztaságára, c) pontjában foglalt esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között és e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét. Kérték, hogy a Ve. 218. § (2) bekezdésének b) pontja alapján nevezettek a további jogszabálysértéstől tiltsák el, és c) pont alapján, a szándékos jogsértés miatt bírságot szabjanak ki a jelöltekre és jelölő szervezetekre is. Előadták, hogy Érd Megyei Jogú Város Önkormányzata 2019. évben az Érdi Modern Városok Program kommunikációjának részeként egységes arculatot alakított ki egy gazdasági társasággal kötött szerződés alapján. Az egységes arculati elemek felhasználásával végzi az Önkormányzat a 2019-es költségvetési évben közel 52 milliárd forintos Modern Városok Program (a továbbiakban: MVP) kommunikációját a hivatalos honlapon, az események meghívóiban, a közzétett hirdetésekben.
- [5] A választási kampányidőszak kezdetétől a megnevezett jelöltek és jelölő szervezetek olyan kampányeszközöket használnak, amelyek arculati elemei oly mértékben azonosak a közpénzből folytatott kommunikációs (reklám) tevékenységgel, hogy a különbség tudatosan nem vagy nehezen észlelhető. Megjegyezték azt is, hogy az Önkormányzat által a MVP-ban használt arculati elemek olyan mértékben azonosak a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület által választási kampányban használt elemekkel, amelyek a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § q) pontja szerint tudatosan nem észlelhető reklámnak minősülnek és alkalmazásuk a 11. § rendelkezései következtében tiltva lennének. Az ítéletablai végzés indokolásában ismertetettek szerint a kifogáshoz mellékelt iratokból láthatóan a jelöltek által alkalmazott szín- és szlogen (jelszó) használat és felépítés (szerkesztés) fő elemeiben szinte teljesen azonos, azaz összetéveszthető a közpénzből finanszírozott MVP-hoz kapcsolódóan szintén közpénzből létrehozott/beszerzett, valamennyi kommunikációs csatornán alkalmazott egységes arculattal, ezért alkalmas a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület jelölő szervezet és jelöltjeinek a népszerűsítésére, támogatására való ösztönzésre, továbbá egyértelműen ezen jelölő szervezetek jelszavát népszerűsíti, ahhoz hasonló módon jelenik meg.
- [6] Mindez jogsértő módon nagyfokú versenyelőnyt biztosít T. Mészáros András és a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület jelölő szervezet és valamennyi jelöltje számára, ami sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, választások tisztaságára, c) pontjában foglalt esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között és e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét.
- [7] 1.2. Az Érd Megyei Jogú Városi Helyi Választási Bizottság (a továbbiakban: HVB) 135/2019. (IX. 26.) számú határozatával a kifogást elutasította.
- [8] A határozattal szemben a kifogástevők képviselőjük útján 2019. szeptember 29-én fellebbezést nyújtottak be a Pest Megyei Területi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: TVB). Előadták, hogy az érdi választópolgárok minden az érdi MVP keretében megvalósuló fejlesztést bemutató reklámok (plakátok, óriásplakátok, önálló hirdető berendezések, internetes reklámok) grafikai elemével találkozhatnak a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület jelöltjeinek választási plakátjain. Ezzel a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület jelölő szervezet jogellenes előnyhöz jut más jelölő szervezetekkel szemben. A kifogásban csatolt bizonyítékokból megállapítható, hogy az érdi MVP reklámüzenetei már több mint egy éve láthatóak Érden. Azzal, hogy a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület azonos, a MVP grafikai elemeitől érdemben el nemkülönülő elemeket tartalmazó választási plakátokat és hirdetéseket használ, a Ve.-ben meghatározott 50 napos kampányidőszakhoz képest jelentősen hosszabb időtartamú reklámidőszakot nyert. A már több mint egy éve futó Érdi Modern Városok Program grafikai elemeinek felhasználásával, az arra való „rácsatlakozással” a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület jelölő szervezetek már egy „bejáratott,” az érdi választópolgárok által egy éve szinte minden nap látott, ezáltal hatékonyabb és erősebben ható kampányeszközhöz jutottak, amellyel más, érdi jelölő szervezet, akik nem voltak jogosultak a grafikai elemek használatára, hátrányba kerültek, a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt esélyegyenlőség elve megbomlott. Kifejtették, hogy a HVB ülésen felszólalt dr. Bács István előadásából megállapítható, hogy a Fidesz-KDNP-Összefogás Egyesület a közpénzből kialakított érdi MVP grafikai reklámelemeit használja, azt

a saját kampányérdekükben polgárjogi szerződés útján „kisajátították”, azt más jelölő szervezetek nem használhatják. Ezzel olyan jogtalan előnyhöz jutottak, amely a jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét ismételten megbontotta.

- [9] A TVB 153/2019. (X. 2.) számú határozatával a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a fellebbezést a jelölő szervezetek képviselőjében benyújtó személy a HVB delegált tagja. A Ve. 223. § (2) bekezdése kimondja, hogy nem nyújthat be fellebbezést az ügyben eljáró választási bizottság és annak tagja. A Ve. általánosan fogalmaz, azonban a TVB értelmezése szerint ez azt jelenti, hogy a választási bizottság tagja sem saját nevében, sem megbízottként nem nyújthat be fellebbezést.
- [10] A TVB határozatával szemben a Magyar Szocialista Párt (kérelmező) nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Kérte, hogy a Fővárosi Ítélet tábla a Ve. 231. § (5) bekezdés *b)* pontja alapján a TVB 2019. október 2. napján meghozott 153/2019. (X. 2.) számú TVB határozatát (a HVB 135/2019. (IX. 26.) számú határozatára is kiterjedően) úgy változtassa meg, hogy a fellebbezést érdemben elbírálván a kifogásnak adjon helyt.
- [11] Az ítélet tábla megállapította, hogy a TVB tévesen értelmezte a Ve. 223. § (2) bekezdésében foglalt szabályt. A szabályozás nem vonatkoztatható a természetes személy által, valamely a jogi személy érdekében, képviselőként {a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [a továbbiakban: Ptk.] 6:11. § (1) bekezdés} benyújtott fellebbezésre. Mivel a kérelmező felülvizsgálati kérelme alapos volt és a TVB határozatában foglalt okból a fellebbezés érdemi vizsgálat nélkül nem volt elutasítható, a Fővárosi Ítélet tábla a Ve. 231. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva a fellebbezésben, illetve a kifogásban foglaltak alapján kellett érdemben vizsgáldnia. Az ítélet tábla megítélése szerint elsődlegesen azt kellett vizsgálnia, hogy az arculati elemek kérelmezők által állított nehezen észlelhető különbsége, összetéveszhető jellege megállapítható-e. Ezt követően kellett azt megítélni, hogy ha a jelentős hasonlóság megállapítható, úgy ez a körülmény alkalmas-e a választás tisztasága, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, illetve a jóhiszemű joggyakorlás elvének megsértésére [Ve. 2. § (1) bekezdés *a), c), e)* pontok].
- [12] A Fővárosi Ítélet tábla számba vette az MVP és a választási kampány eszközeinek grafikai színhasználati tipográfiai elemeit. A rendelkezésre álló iratok és fényképek alapján azt állapította meg, hogy a jelölő szervezetek és jelöltek által használt arculati elemek az MVP által használt arculati elemekkel igen erős hasonlóságot mutatnak. Az MVP által háttérként hangsúlyosan használt alapszíne, meghatározó eleme megegyezik a jelöltek kampányeszközein alkalmazott színnel. Az alkalmazás aránya is egyező. A fényképek elhelyezésére szolgáló háromszögek geometriája, elforgatása, az eszközökön alkalmazott megjelenítési mód azonos. A nemzeti zászló színeinek felhasználása teljesen azonos jellegű – vékony sávok, azonos dőlésszögű, esetenként más irányú, az adott felületet csak részben átszelő. Az alkalmazott betűtípus és annak színhasználata túlnyomórészt azonos. Az MVP szlogenje, amely minden megjelenésen látható: „Érd épül!” A jelöltek kampányeszközein feltalálható jelmondat: „Érdet építjük!”, vagy „Építjük Érdet!” Az egyetlen lényegi különbség, hogy az önkormányzati kiadványokon a város címere, míg a jelöltek kampányeszközein a támogató jelölő szervezetek logója látható. Egyedül a polgármesterjelölt buszmegállóban kihelyezett plakátján található a város címerének egyik részéhez hasonlatos „vízjel”.
- [13] Az ítélet tábla ezt követően azt vizsgálta, hogy a megállapított jelentős hasonlóság mellett készített kampányanyagok használata sérti-e a választás tisztaságát, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget, illetve a jóhiszemű joggyakorlás elvét.
- [14] A választás tisztaságának alapelvét sérti az olyan magatartás, melynek eredményeképpen a választói akarat szabad kifejezése korlátozódik, különösen, ha a magatartás megteveszti választókat és ezáltal a politikai ellenfél választási esélyeit csökkenti. A jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás elvének sérelme akkor következik be, ha abban felismerhetően megnyilvánul a formális jogkövetés mellett az adott jogintézményben rejlő tartalom kihasználására való irányultság. Az esélyegyenlőség alapelve akkor sérülhet, ha a jelöltek olyan támogatásban részesültek, amely észszerű indok nélkül privilegizálta őket. Az ítélet tábla megállapította, hogy arra helytállóan hivatkoztak az észrevételt tevők, hogy a fellebbezésben felhozott kúriai döntések olyan esetekkel foglalkoztak, amelyeknek a perbeli eseményektől eltérő sorrendisége volt. Az önkormányzati eredményeket bemutató kiadvány, amely a kampányidőszakban jutott el a háztartásokba, a jelölt arculati elemeit mutató kampányeszközhöz volt hasonlatos (Kúria Kvk.IV.37.360/2014/2. számú határozat). Egy műsorszolgáltató a Kormány olyan politikai reklámhirdetését tette közzé kampányidőszakban, amelynek jelmondata, illetve vizuális megjelenése nagy hasonlóságot mutatott az egyik választáson induló párt által kiadott hirdetésekkel (Kúria 37.328/2014/6. számú határozat). Ezen esetekben az alapvető sérelem azáltal következett be, hogy ezen cselekményekkel az önkormányzat, illetve az állam a pártok szabad versenyébe avatkozott azáltal, hogy egy párt

melletti kiállásnak tűnt fel egy-egy kampányeszköz jellemző elemének átvétele. Jelen esetben a kampányeszközökkel célzott helyi közösség tudatában az MVP arculati elemei az önkormányzathoz kötődnek, kifejezetten az eredményekhez, hiszen azok bemutatásához kerültek kialakításra, felhasználásra. A helyi köztudatban a városi eredményekhez köthető arculattal megjelenő személyekhez emiatt kifejezetten az eredményesség társul. Az önkormányzati feladatokkal összefüggő tevékenység összemosódik a választási kampánytevékenységgel. Az MVP arculata és a jelölő szervezetek kampányában használt elemek összekapcsolása szándékolt hatást kelt, a korábbi vizuális elemek összetéveszthetetlen felhasználásával felismerhető átalakításával és átvételével. A jelölő szervezeteknek ez a megoldás kontinuitást biztosít, a bejáratot vizuális hatáskeltéssel ismerőssé teszi a kampány eszközeit. Ezáltal a szemlélő már egy megszokott *brand*-del találkozik. Ez a megszokottság és ismerősség előnyt biztosít.

- [15] Mindezek alapján a Fővárosi Ítéltábla arra következtetett, hogy a jelölő szervezetek kampánya olyan eszközökre épült, amelyek az egyéb választás során versengő jelölő szervezetekkel és jelöltekkel szemben a kifogásban érintett jelölő szervezeteket és jelölteket előnyösebb helyzetbe juttatta. A Fővárosi Ítéltábla megállapította a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontja szerinti választási alapelvi sérelmeket és a jogsértőket a Ve. 218. § (2) bekezdés b) pontja alapján a további jogsértéstől eltiltotta.
- [16] 2. A panasz értelmében az ítéltábla végzése az Alaptörvény több rendelkezését sérti.
- [17] 2.1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme körében a panasz azt adja elő, hogy a tisztességes és részrehajlás nélküli eljárás biztosítékeként írja elő a Ve. 223. § (2) bekezdése, hogy „nem nyújthat be fellebbezést és bírósági felülvizsgálati kérelmet az ügyben eljáró választási bizottság és annak tagja”. A tisztességes eljáráshoz való alapjog érvényesítése érdekében nem vehet részt az ügy érdemi elbírálásában olyan személy, aki egyébként valamely fél ügyhöz fűződő akaratát, várakozásait csatornázza be a jogalkalmazás folyamatába. Ellenkező esetben a döntéshozatalban valamely fél elvárásai juthatnának érvényre, a részrehajlásmentes jogalkalmazási folyamat pedig nyilvánvalóan ellehetetlenülne. Miként a Fővárosi Ítéltábla érintett végzése is tényként rögzíti, a kifogástevők 2019. szeptember 29-én fellebbezést nyújtottak be az első fokon hozott határozattal szemben, melynek vonatkozásában a kifogástevők meghatalmazáson alapuló képviseletét olyan személy látta el, aki az első fokon eljáró HVB tagjaként már eljáró az ügyben.
- [18] Ezen kívül az indítványozóknak nem biztosított lehetőséget az ítéltábla arra, hogy a fellebbezésre észrevételeiket megtegyék, noha a fellebbezés nemcsak eljárásjogi szempontból támadta a TVB határozatát, hanem érdemben is. Éppen a Fővárosi Ítéltábla által hivatkozott 16/2019. (V. 14.) AB határozat fejt ki, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a jelölő szervezetek javára a bírósági eljárásban kell-e jogot biztosítani a nyilatkozattételre az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján. Megváltoztató döntéshez az érintettek részvételi lehetősége nem kerülhető meg.
- [19] Álláspontjuk szerint az ítéltábla azon megállapítása, hogy a Ve. 223. § (2) bekezdésében foglalt tiltást úgy kell értelmezni, hogy a választási bizottság tagja csak saját nevében nem nyújthat be jogorvoslati kérelmet, súlyosan sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében és a 28. cikkben foglalt rendelkezéseit. Tényként rögzíthető, hogy az első fokon eljáró HVB tagja nyújtott be fellebbezést a HVB döntése ellen. Ebből következik, hogy az indítványozók Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített, részrehajlás nélküli, tisztességes hatósági ügyintézéshez való joga is súlyosan sérült.
- [20] 2.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelme a közlés hiánya miatt: a panasz szerint az indítványozókkal a Fővárosi Ítéltábla a végzést a Ve. 232. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott módon nem közölte, ez súlyosan sérti indítványozók Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített alapjogát, különösen arra tekintettel, hogy rájuk nézve rendkívül súlyos jogkövetkezményt rendel alkalmazni, ezzel pedig önmagában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogok sérelme bekövetkezik.
- [21] 2.3. Az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésének és IX. cikk (1) bekezdésének sérelméről illetően a panasz hivatkozik arra, hogy ezek az alapvető jogok biztosítják azt, hogy egy párt saját véleményeit, elképzeléseit megformálja, azokat kinyilvánítsa, továbbá saját önazonosságához kapcsolódó ideológiáját és ahhoz társuló megjelenési formáit szabadon használhassa, közvetíthesse a választók irányába. Nem lehet vitás, hogy az indítványozók jelölőszervezeteinek köztudatban kialakult színe a narancssárga. Az a tény, hogy egyébként egy önkormányzat

mint pártoktól független entitás valamely programját narancssárga színnel jelölte, nem vonhatja maga után egy párt oldalán azon kötelezettséget, hogy – az önkormányzati arculathasználatot figyelembe véve – korábban kialakult, saját önazonosságának kifejezésétől tartózkodjon. Az ilyen megszorítás a pártok szabad működésének, önkifejezésének alapjogi elvével ütközne, ekként az indítványozók véleménynyilvánítási szabadságának és szabad politikai tevékenységéhez fűződő jogának mint alkotmányos alapjogainak indokolatlan sérelmét okozná.

- [22] A Fővárosi Ítéltábla az indítványozókat arra tekintettel tiltotta el saját színükkel történő megjelenéstől, hogy egy attól független, a kampányidőszakot megelőzően kihelyezett önkormányzati plakát hasonlatos megjelenéssel bírt. Mindezzel az indítványozó jelölőszervezetek szabad működéséhez és tevékenységéhez, továbbá szabad megjelenéséhez és véleménynyilvánításához fűződő jogait korlátozta jelentősen, ebből következően pedig az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése, valamint VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogaik sérültek.
- [23] A panasz értelmében a jelölőszervezetek esélyegyenlőségét sértő felerősítő hatás kizárólag abban az esetben következhet be, ha az önkormányzat plakátjai a jelölő szervezetek plakátjai mellett állnak. Ilyen körülmény az indítványozók plakátjai és az önkormányzat plakátjai vonatkozásában nem álltak fenn, és ha fenn is álltak volna, a Kúria gyakorlatát figyelembe véve, legfeljebb az önkormányzatot lehetett volna marasztalni. A Kúria gyakorlata alapján sem önmagában a színhasználat, sem önmagában a „közösen értük el” felirat, sem önmagában az önkormányzat tevékenységét népszerűsítő jelleg törvényességi szempontból nem kifogásolható.

## II.

- [24] Az Alaptörvénynek az indítványban érintett rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„VIII. cikk (3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

## III.

- [25] Az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszt 2019. október 17. napján befogadta.
- [26] Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a Ve. törvényi alapelveit (jóhiszemű, rendeltetészerű joggyakorlás) értelmezéssel a bíróság kiegészítheti-e oly módon, hogy abba beletartozik az önkormányzat által 2019 januárjában, vagyis hónapokkal a választási kampány előtt használt hirdetés egyes elemeivel összehasonlítható, de a jelölő szervezet által közzétett választási plakátok használatának a tiltása is (véleményszabadság gyakorlása választási kampányban). Másképpen megfogalmazva: a jelölőszervezetek, a jelöltek sértik-e az esélyegyenlőséget, a választási kampányban az önkormányzat semlegessége követelményét, ha a jelölőszervezet (jelölt) az önkormányzat által korábban használt hirdetésben foglaltakkal összehasonlítható, de legalább részben a saját identitásához elválaszthatatlanul hozzátartozó vizuális elemeket is tartalmazó plakátokat használ a választási kampányban.
- [27] Az ítéltábla az értelmezéssel továbblépett a Kúria korábbi, Kvk.IV.37.360/2014/2. számú, 2014. március 21. napján kelt végzésén, amely megállapította, hogy „a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség alapelvét sértik a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának eredményeit népszerűsítő azon plakátok, melyeket az országgyűlési képviselők választásán induló jelölt kampányplakátja mellett, illetve azzal vizuálisan érintkezve, az ügyben kifogásolt módon helyeztek ki. A Kúria egyidejűleg Nyíregyháza Megyei Jogú

Város Önkormányzatát eltiltotta a további jogsértéstől.” (Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata 2014 februárjában olyan plakátkampányba kezdett, mely megjelenésében és időzítésével a Fidesz jelöltjeinek kampányát erősítette.)

- [28] Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés továbbá, hogy a Ve. 223. § (2) bekezdése értelmezhető-e úgy, ahogyan azt az ítéletábra tette: a helyi választási bizottság tagja nyújthat-e be kifogást ahhoz a választási bizottsághoz, amelynek a tagja, továbbá eljárhat-e képviselőként az elsőfokú határozatot követő jogorvoslati eljárásokban (tisztességes hatósági eljáráshoz való jog).

#### IV.

- [29] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[30] 1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”.

[31] Az Alkotmánybíróság ezt az alapvető szabályt a kampánytevékenység korlátozása vonatkozásában is alkalmazta több határozatban is: „[A] Ve. 144. §-ának az az értelmezése van összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártan tekinti: ha a plakát elhelyezése nem sérti a Ve. alapelveit, illetve a 144. § (4)–(7) bekezdését, akkor az a Ve. 144. § (3) bekezdése szerint jogszerű” {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [39]}.

[32] Az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott olyan esettel, amelyben valamely alapjog korlátozását nem közvetlenül a törvényi szabály eredményezte, hanem annak a bíróság általi értelmezése, alkalmazása: „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog 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 korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}

[33] Az ítéletábra végzése a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontja szerinti választási alapvető sérelmeket állapította meg. A Ve. 2. § (1) bekezdése előírja, hogy a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni az alapelveket, a 208. § pedig választási kifogás benyújtását önmagában a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással is lehetővé teszi. A választási eljárás alapelvei tehát jogilag kikényszeríthető tartalmú normák, amelyek az Alaptörvény I. cikke szerint alapjog-korlátozás törvényi alapjául szolgálhatnak.

[34] Az Alkotmánybíróság a 9/2015. (IV. 23.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „[a] választási eljárás során a választási szervek kifogást elbíráló döntéseit felülvizsgáló bíróságok a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértését vizsgálják eljárásukban, melynek során a választási eljárási rendszer sajátosságai, így különösen a szoros eljárási határidők következtében széleskörű bizonyítási eljárást nem folytatnak le.” Azonban „[a] választási eljárás jogorvoslati rendszerében eljáró bíróságoknak is figyelemmel kell lenniük az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük” (Indokolás [39]–[40]).

[35] Mivel egy-egy választási eljárási alapelv – elvontsága folytán – nem tartalmaz konkrét korlátozást valamely alapjogilag védett magatartásra vonatkozóan, ebből következően az alapelveknek a konkrét ügyekben történő alkalmazásakor a bíróságra még fokozottabb felelősség hárul; amennyiben az alapelv alkalmazása alapjog-gyakorlást érint, az értelmezési mozgástér keretein belül a bíróságnak kell gondosodnia az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szempontokat érvényesítő alapjog-korlátozási teszt elvégzéséről.

[36] 2. A vizsgált bírói döntés nem állapítja meg, hogy az önkormányzat segítette volna a jelölőszervezetek kampányát. Sőt, a panasz utal rá, hogy „mindösszesen 8 db Modem Városok Programmal kapcsolatos óriásplakát volt kihelyezve, ezzel szemben az indítványozók választási kampányához kapcsolódóan 980 db villanyoszlopon elhelyezett plakát, 25 db óriásplakát és 26 db Citylight plakát volt egyidejűleg kihelyezve. [...] olyan eset nem merült fel, ahol a Modem Városok Programmal kapcsolatos óriásplakátok és az indítványozók választási

kampányához kapcsolódó plakátok egymás mellett, vizuális összekapcsoltság megvalósításával kerültek volna kihelyezésre.”

- [37] A jelen ügyben az ítéletábra végzésének alaptörvény-ellenessége önmagában amiatt megállapítható, hogy a bíróság értelmezésében nem ismerhetők fel az alapjogi korlátozás alkotmányosságának mérlegelési szempontjai, sőt, a döntésében nem is volt figyelemmel a jogsértőnek minősített magatartás alapjogi összefüggésére. Az ítéletábra tehát a jogalkalmazás során az Alaptörvény 28. cikkébe ütköző módon nem az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével összhangban járt el. Nem vette figyelembe ugyanis azt a körülményt, hogy a jelölő szervezetek és jelöltek kommunikációja a vélemény kinyilvánításának minősül, amely a szólás- és sajtószabadság védelmi köréhez tartozik.
- [38] Az ítéletábra eljárási kérdésként azzal foglalkozott, hogy a választási bizottsági tag fellebbezést a Ve. 223. § (2) bekezdése alkalmazása mellett, a Ptk. 6:11. § (1) bekezdése felhívásával benyújthatott-e jelölő szervezet képviselőjében. Az ügy érdemében a végzés pedig kizárólag azt vizsgálta, hogy a választási plakátok „összetevészthető jellege megállapítható-e”, és „ez a körülmény [ti. a »jelentős hasonlóság«] alkalmas-e a választás tisztasága, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, illetve a jóhiszemű joggyakorlás elvének megsértésére [Ve. 2. § (1) bekezdés a), c), e) pontok].” Ennek érdekében a Fővárosi Ítéletábra „számba vette az MVP és a választási kampány eszközeinek grafikai színhasználati tipográfiai elemeit”. Sem az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének felhívása, sem az Alaptörvény 28. cikke alkalmazása nem szerepel a végzés indoklásában.
- [39] A jelölőszervezetnek a választási kampányban – szemben az állami, önkormányzati szervekkel, a közszolgálati médiával, a közszolgáltatókkal – nem feladata az esélyegyenlőség biztosítása. A végzés nem állami, önkormányzati szervek vagy a közszolgálati média, vagy valamely közszolgáltató, hanem jelölő szervezetek és jelöltek elmarasztalásáról szól. Az esélyegyenlőség a választójogi törvény szempontjából azt jelenti a véleményszabadság tükrében, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánják indulni a választásokon. Választási kampányban a plakátok használatával kapcsolatos kúriai gyakorlat pedig a szabad plakátolás alóli kivételeket a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása érdekében szűkítően értelmezi (3065/2014. (III. 26.) AB határozat; a Kúria Kvk.III.37.355/2014/3. számú, Kvk.I.37.476/2014/3. számú, Kvk.III.37.399/2014/3. számú, Kvk.I.37.491/2014/3. számú végzései).
- [40] 3. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ebben az ügyben is tartózkodik attól, hogy az általános hatáskörű bíróságokra bízott törvényértelmezés felelősségét átvegye. Az Alkotmánybíróság szerint a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [41] Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság ne határozhatna meg alapvető jog érvényesítéséből eredő értelmezési szempontokat. Az Alkotmánybíróság 3065/2014. (III. 26.) AB határozata már állást foglalt abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság védelmi köre kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre, amelynek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Ezért a kampánytevékenység – ezek között a plakátok elhelyezése és tartalma – korlátozásának a megítélésekor minden esetben tekintettel kell lenni a szabad véleménynyilvánításhoz való jogra és a politikai kommunikáció kiemelt alkotmányos védelmére.
- [42] A véleménynyilvánításhoz való jog az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján csak törvényben korlátozható, ezért kifejezett törvényi szabály hiánya esetében az alapjog-korlátozás szükségességét nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni oly módon, mint ahogyan azt az ítéletábra tette. Önmagában az, hogy jelölőszervezetek és jelöltek által választási kampányban közzétett választási plakátok egyes grafikai elemei önkormányzat által korábban alkalmazott reklám egyes elemeire emlékeztetnek (a bírói döntés szóhasználata szerint az „az arculati elemek megtévesztő hasonlósága”), nem veti fel a választási elvek sérelmét mindaddig, amíg azonosítható, felismerhető a választási plakát közléstevője.
- [43] Ezzel azonosan foglalt állást az Alkotmánybíróság hasonló plakát-ügyben 3130/2018. (IV. 19.) AB határozata indokolásának [20]–[22] bekezdéseiben. A jelen esetben sem a választási bizottságok, sem a bíróság nem állapította meg a jelölőszervezetek és a jelöltek által használt plakátokról, hogy azokról nem derül ki, a választási plakátokat mely jelölő szervezet vagy jelölt tette közzé. A konkrét ügyben nem merült fel az sem, hogy az önkormányzat a szóban forgó jelölőszervezetek és jelöltek kampányát támogatta volna, az önkormányzatot érintő kifogás a jelen ügyben nem volt. Az ítéletábra az értelmezéssel továbblépett a Kúria korábbi, Kvk.IV.37.360/2014/2.

- számú, 2014. március 21. napján kelt végzésén. Az ítéltábla támadott döntése a Ve. alapvető rendelkezéseire hivatkozással – azok értelmezése útján – állított a plakátok elhelyezése elé tartalmi korlátot, anélkül, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által védett alapjog korlátozásának alaptörvényi feltétele fennállt volna.
- [44] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a végzést megsemmisítette. A végzés végrehajtásának felfüggesztésére jelen esetben az önkormányzati választás napja után, 2019. október 14-én az Alkotmánybíróságra érkezett alkotmányjogi panasz kapcsán a bíróságot nem kellett felhívni. Az alkotmánybírósági vizsgálat alatt az ítéltábla végzésének végrehajtása már nem hathat ki az indítványozóknak az önkormányzati választások kampányidőszakában jogszerűen végezhető tevékenységére.
- [45] 4. Az Alkotmánybíróság, ha valamely bírói döntés alaptörvény-ellenességét egy alapvető jog tekintetében már megállapította, akkor általában mellőzi a további alapjogok indítványban állított sérelmének a vizsgálatát. A megsemmisítésre tekintettel jelen esetben nem vizsgálta az Alkotmánybíróság az indítvány további részét.

Budapest, 2019. október 22.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1647/2019.

