

**A Kúria
végzése**

Az ügy száma:

Kvk.II.37.419/2018/2.

A tanács tagjai: Tóth Kincső a tanács elnöke

Dr. Márton Gizella előadó bíró

Dr. Rothermel Erika bíró

A kérelmező:

Képviselője:

Az eljárás tárgya:

választási ügyben hozott határozat bírósági
felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó:

a kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat:

a Nemzeti Választási Bizottság
646/2018. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 646/2018. számú határozatát helybenhagyja.

A le nem rótt 10.000 (tízezer) forint eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

A kérelmező 2018. március 23. napján kifogást nyújtott be a Budapest 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB). Kifogásában előadta, hogy dr. Benedek Márton egyéni jelöltje választási programjáról készített és a Budapest 04. számú egyéni választókerületben a Budapest Főváros II. kerületi Önkormányzat kizárólagos tulajdonában levő B. P. Kiadó, Tájékoztató és Kulturális Közhasznú Nonprofit Kft. kiadó által megjelentetett Budai Polgár helyi sajtótermékben (a továbbiakban: sajtótermék) megjelentetni kívánt hirdetése publikálását a sajtótermék 2018. március 20-án megtagadta az abban foglalt más jelöltre, pártra vonatkozó negatív tartalom miatt. A kiadó végül a harmadszorra átdolgozott hirdetés megjelentetését vállalta a 2018. március 31-i lapszámban.

A kérelmező szerint a sajtótermék kiadójának eljárása sérti a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2.§ (1) bekezdés c) pontja szerinti esélyegyenlőségre, valamint az e) pont szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket. Kifogásában arra

hivatkozott, hogy a negatív kampány folytatása jogszerű. A Ve. 218.§ (2) bekezdés a), b), d) pontjai alapján kérte a jogsértés megállapítását, a jogsértőnek a további jogsértéstől való eltiltását és a jogsértővel szemben bírság kiszabását. A bírság kiszabásánál kérte értékelni azt, hogy a jogsértés ismétlődő volt, mert az átdolgozott hirdetés megjelentetését is megtagadta a sajtótermék kiadója.

Az OEVB a 26/2018. (III.26.) számú határozatával a kifogást elutasította. A határozatának indokolásában kifejtette, hogy sajtótermék által adott tájékoztatás szerint minden jelölttel, jelölőszervezettel szemben követelmény, hogy a „képviselőjelöltek a programjukat pozitív módon mutassák be, tartózkodjanak más jelöltek, pártok lejáratásától, kerüljék mind a negatív, mind a pozitív diszkriminációt, valamint a politikai és személyes hitelrontást”. Mivel a sajtótermék által megkövetelt feltételek minden jelölt és jelölőszervezet számára azonosak, ezért az esélyegyenlőség sérelme nem állapítható meg. A negatív tartalomtól való tartózkodás nem eredményezi azt, hogy az ellenzéki jelöltek, jelölőszervezetek nehezebb helyzetben lennének a kormánypárti jelöltekkel, jelölőszervezettel szemben, mert negatív színben bármely jelölt, jelölőszervezet feltűntethető.

Az OEVB a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelme vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy a hirdetés megjelentetésének feltételhez kötése nem jogsértő, ha a feltétel a jogintézmény céljához és a tartalomhoz kötötten kerül előírásra, ha abban felismerhetően nem nyilvánul meg olyan szándék, amely csak a formális jogkövetés égisze alatt a jogintézményben rejlő tartalom kijátszására irányul és hátrányos jogkövetkezménnyel jár. A perbeli esetben ennek az alapelvnek a megsértését nem találta megállapíthatónak, mert nem volt feltárható a sajtótermék részéről olyan szándék, amely a formális jogkövetés égisze alatt a jogintézményben rejlő tartalom kijátszására irányult volna. Rámutatott, hogy a jelölt, jelölőszervezet számára lehet hátrányos jogkövetkezmény az, hogy a kampánytevékenységét csak bizonyos eszközökkel tudja folytatni, ez azonban nem lehetetleníti el azt, hogy más kampányszerzőkben éljen a negatív kampány lehetőségével.

A kérelmező fellebbezést nyújtott be az OEVB határozatával szemben, annak a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) és e) pontjába ütköző voltára hivatkozással. A kifogásában előadottak megismétlésén túl arra hivatkozott, hogy a kiadó által állított feltétel látszólag objektív, valójában hátrányosabban érinti az ellenzéki jelölteket, akik a kampánytevékenység során a kormány munkáját negatív színben tüntetik fel a kormányzati politika kritikájaként. Állította hátrány érte, mert a hirdetést más tartalommal kellett megjelentetnie. Álláspontja szerint a negatív kampányt a pozitív kampánnyal azonos védelem illeti meg.

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) határozatával az OEVB határozatát helybenhagyta.

Az NVB kifejtette, hogy a kiadót sem a Ve., sem a médiaszolgáltatót a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.), sem a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényben (a továbbiakban: Smtv.) nem kötelezi választási programot bemutató hirdetések, bemutatkozó anyag közzétételére, azt saját elhatározásból vállalta. A sajtótermékhez kapcsolódó szerkesztői szabadságra tekintettel rámutatott, hogy a szerkesztés elveit, a közölt tartalmat a sajtóterméket kiadó médiatartalom-szolgáltató jogosult megválasztani. Rögzítette azt is, hogy a jelöltek számára biztosított megjelenési lehetőség nem minősül politikai hirdetésnek, mert a politikai hirdetés lényege, hogy szerkesztői felelősség nem kapcsolódik hozzá. Mindebből következően a jelölt, jelölőszervezet nem jogosult sem meghatározni, sem felülről a sajtótermék által meghatározott szerkesztési elveket, nem követelheti, hogy a sajtótermék az általa kívánt tartalmat jelenítse meg.

A médiatartalom-szolgáltató a választási mellékletben minden jelöltnek és jelölőszervezetnek azonos feltétellel, a negatív kampány kizárásával biztosította a megjelenést. A negatív kampány nem jelent

erőteljesebb eszközt az ellenzéki jelöltek számára, mert a pozitív és a negatív kampány is a kampány irányultságától függően egyaránt alkalmas a választópolgároknak szánt üzenet eljuttatására. A médiatartalom-szolgáltató által szabott feltétel világosan, egyértelműen és minden jelölt esetében azonos módon került alkalmazásra, ezért az esélyegyenlőség elve megsértésre nem került.

Az NVB mindezek alapján helytállónak ítélte az OEVB-nek azt a megállapítását, hogy a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) és e) pontjaiban foglalt alapelvek megsértésre nem kerültek.

A felülvizsgálati kérelem

A kérelmező az NVB határozatának megváltoztatásával a kifogásnak való helyt adást kérte, azaz azt, hogy a Kúria állapítsa meg a jogszabálysértés tényét, tiltsa el a médiatartalom-szolgáltatót a további jogszabálysértéstől, és a jogsértővel szemben szabjon ki bírságot.

A kérelmező érintettsége alátámasztásául előadta, hogy a képviselőjelöltje bemutatkozó anyagának közzétételével kapcsolatos a jogsértés, ezért az közvetlenül érinti jogát, jogos érdekét.

Állította a Kúria Kvk.IV.37.359/2014/2. és a Kvk.I.37.441/2014/2. számú határozataiban kifejtettekre tekintettel, hogy az NVB tévesen értelmezte a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) és e) pontjában foglalt alapelveket, nem volt figyelemmel a versengő jelölőszervezetek közötti különbségekre. Álláspontja szerint a médiatartalom-szolgáltató látszólag azonos feltételeket alkalmazva hátrányosabb helyzetbe hozta az ellenzéki jelöltet, mert a kormánypárti és az ellenzéki jelöltek különböző politikai háttérrel, kommunikációs lehetőségekkel rendelkeznek, a negatív kampány nem ugyanolyan mértékben áll a rendelkezésükre. Az NVB álláspontja arra vezet, hogy nem vehetik igénybe a negatív kampányt, nem fogalmazhatnak meg a kormányzati politikával szemben kritikát.

Előadta, hogy a megjelentetni kívánt anyag valóban nem politikai hirdetés, azonban ebből az NVB téves következtetést vont le, mert tágan értelmezte a szerkesztői szabadság tartalmát. Helytállónak ítélte azt a megállapítást is, hogy a jelölt, jelölőszervezet nem jogosult sem meghatározni, sem felülrni a sajtótermék által meghatározott szerkesztési elveket, nem követelheti, hogy a sajtótermék az általa kívánt tartalmat jelenítse meg. Állította azonban, hogy a választási kampányidőszakban a szerkesztési elveket a Ve.-re figyelemmel kell meghatározni, ahogy ezt az Alkotmánybíróság is a 3096/2014.(IV.11.) AB határozat [45]-[47] pontjaiban kifejtette. Mindebből következően a negatív üzenetet hordozó bemutatkozó anyagok közzétételét a sajtótermék nem utasíthatja vissza. Utalt arra is, hogy a második, módosított változat – amelyben a másokra nézve negatív közlés pirossal lefestve olvashatatlaná lett téve – nem lett volna visszautasítható. A visszautasítás a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontjába ütközik.

A Kúria döntése és jogi indokai

A kérelmező bírósági felülvizsgálat iránti kérelme alaptalan.

A Kúria a kérelmező érintettségét a Ve. 222.§ (1) bekezdése alapján elfogadta.

A Kúria a Ve. 223.§ (3) bekezdése értelmében az NVB határozatát a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabálysértések (Ve. 2.§ (1) bekezdés c), e) pontjai megsértése) vonatkozásában vizsgálta felül.

A Kúria elsőként az esélyegyenlőség kérdéskörét és sérelmét vizsgálta, melynek körében figyelembe vette a Kvk.IV.37.359/2014/2. számú döntésben kifejtetteket. E döntés szerint a választási kampány [melynek részét képezi jelen ügyben a bemutatkozó anyag közzététele is] „a jelölő szervezetek és jelöltek közötti verseny, amelynek kifejezett célja a választópolgári akarat befolyásolása, formálása,

a választópolgárok meggyőződésének kialakítása. A kampányhoz kötődő jogegyenlőség követelménye, az egyenlő esély elve a választási kampány idején akkor érvényesül, ha a jelölőszervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhoz. Így külső, objektív feltétel egyebek mellett az, hogy azonos eséllyel férjenek hozzá azokhoz az eszközökhöz, alkalmazhassák azokat a technikákat, amelyek sikeresen és hatékonyan többszörözik meg kommunikációjuk meggyőző erejét. Megbomlik a választási versengésbeli esélyegyenlőség akkor, ha valamely jelölő szervezet vagy jelölt a kampány időszakában olyan támogatásban részesül, olyan segítséget kap, amely őt ésszerű indok nélkül privilegizálja más szervezetekhez és jelöltekhez képest. A választási versengés során megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény vagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel”.

Jelen ügyben releváns, hogy a kiadó valamennyi jelölttel szemben megfogalmazta azt a követelményt, hogy a jelöltek magukat, programjukat pozitív módon mutassák be, tartózkodjanak a más jelöltek, pártok negatív tartalmú minősítésétől. Ezzel a kiadó egy olyan feltételt támasztott, amely azonos módon biztosította a sajtótermékben való megjelenést valamennyi jelölt számára. A kérelmező nem állította, hogy bármely jelölt eltérő feltételek mellett szerepeltethette bemutatkozó anyagát a sajtótermékben, így az esélyegyenlőségi követelmény megsértése nem állapítható meg.

A kérelmező érvelt azzal is, hogy az ellenzéki és kormánypárti jelöltek nincsenek azonos helyzetben, ezért az azonos feltétel követelménye, a pozitív tartalmú bemutatkozás megengedése és a negatív tartalom elutasítása, az ellenzéki jelölt számára hátrányt okoz, megbontva ezzel a választási versengésben az esélyek egyenlőségét. E körben a Kúria álláspontja az, hogy bár általánosságban elismerhető, hogy az ellenzéki és a kormánypárti jelölti kommunikáció között lehet különbség, azonban a jelen ügyben a sajtótermék megjelentetési célja szerinti (bemutatkozás) politikai kommunikáció során ilyen eltérés, különbségtétel nem mutatható ki, mely okból a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontjának sérelme hiányzik a Kvk.IV.37.488/2014/3. számú végzése szerint.

A Kúria másodsorban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét és annak sérelmét vizsgálta. A Ve. 2.§ (1) bekezdés e) pontjának sérelmével kapcsolatban a Kúria rögzíti, hogy ugyan a Budai Polgár által a választókerületi jelöltek számára felkínált bemutatkozási célú megjelenési lehetőség nem minősül a Ve. 146. § b) pontja szerinti politikai hirdetésnek, azonban olyan kampányeszköznek tekinthető, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére. Emiatt a sajtótermék (kiadó) jelen ügyben vizsgált tevékenysége során is érvényesülnie kell az Smtv., az Mttv., valamint a Ve. alapelveiben foglaltaknak.

A rendeltetésszerű joggyakorlás körében figyelembe vette, hogy a kúriai joggyakorlat milyen alaptételeket fektetett le jelen üggyhöz kapcsolódóan. A Kúria a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a Kvk.IV.37.359/2014/2. számú eseti döntésben foglaltakkal azonosan akként határozza meg, hogy azt a joggal való visszaélés törvényi tilalmát rögzítő polgári jogi szabályozásból kiindulva az egész jogrendszert átható követelményként azonosítja. Ez azt jelenti, hogy a jogintézményekkel célhoz és tartalomhoz kötötten élhetnek annak címzettjei. Csak az a joggyakorlás élvez törvényi védelmet és elismerést, amelyben a jogosultság formális előírásain túl annak valódi tartalma is felismerhető [összefoglalóan elsőként: 18/2008. (III. 12.) AB határozat]. Ezért a Kúria álláspontja értelmében a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelme több a jogsértés megállapíthatóságánál: abban felismerhetően meg kell nyilvánulnia annak a szándéknak, amely a formális jogkövetés égisze alatt a jogintézményben rejlő tartalom kihasználására irányul.

Ez mindig esetről esetre vizsgálva azonosítható.

Megállapította, hogy a Kúria a negatív kampány megengedhetőségével összefüggésben korábbi eseti döntéseiben már kifejtette, hogy a választási kampányban a jelölő szervezetek saját programjuk ismertetésén túlmenően választási ellenfeleik programját is értékelik és minősítik. Ezek a minősítések olyan feltételezett szándékokra is felhívják a választók figyelmét, amelyek megvalósulása bizonytalan, így ténszerűségük, vagy esetleges cáfolatuk bizonyítékokkal nem alátámasztható (Kvk.IV.37.468/2006/2.). A Ve. még az Mttv-re való utalással sem tiltja a negatív kampány folytatását, ami azt jelenti, hogy megengedett a konkurens jelöltek képességei, programja hibáinak felsorolása, felnagyítása, karikírozása, a kampányt folytató előnyeinek hangsúlyozása mellett (Kvk.I.37.441/2014/2). A Kúria gyakorlatában tehát – a felülvizsgálati kérelemben foglaltaknak megfelelően – a negatív vélemény, illetve értékítélet is védelmet élvez a Ve. alapelveinek tiszteletben tartása mellett.

Ahogy arra határozatában az NVB is utalt, a sajtótermékben megjelenő tartalomért valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséget visel. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti. A szerkesztői szabadság körébe tartozik a szerkesztés elveinek és a közölt tartalomnak a médiatartalom-szolgáltató általi megválasztásának joga is.

A szerkesztői szabadság és annak korlátozhatóságával összefüggésben azonban az Alkotmánybíróság a 3096/2014. (IV. 11.) AB határozatában kifejtette, hogy szabad és demokratikus választások nem képzelhetők el anélkül, hogy a sajtó ne a megfelelő tájékoztatáshoz kapcsolódó alkotmányos felelőssége szerint járna el. Ez mindenekelőtt és leginkább a szerkesztés szabadságának elismerését, a tartalmi beavatkozás tilalmának tiszteletben tartását igényli az állam részéről. Meghatározott körben azonban alkotmányosan indokolhatóvá és szükségessé válhat a tájékoztatást érintő egyes követelmények előírása. A médiaszolgáltatók tevékenysége mellett ebbe a körbe vonható a közpénzből fenntartott sajtótermékek működése is (Indokolás [41] pont). A testület szerint alkotmányjogi szempontból nem kifogásolható, ha választás idején a széles értelemben vett „állam” (ideértve az önkormányzatokat is) kezén lévő sajtó szerkesztésével szemben a bíróság – a választójog gyakorlásával szoros összefüggésben, a jelen esetben a Ve. 2.§ (1) bekezdés e) pontja alapján – más követelményeket támaszt az általa megállapított konkrét tényállás összes jellemzőjétől függően, mint máskor (Indokolás [47] pont).

A Kúria a szerkesztői szabadságot és annak korlátozhatóságát az Alkotmánybíróság határozatára, az egyedi ügy körülményeire, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás érvényesülésére tekintettel értékelte. Ugyan a Kúria az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően elismeri, hogy a közpénzből fenntartott sajtótermék, így a Budai Polgár tekintetében is korlátozható lehet adott esetben a szerkesztői szabadság, ugyanakkor jelen ügyben e korlátozást a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlat alapvető követelményének érvényre juttatása nem indokolja. A médiatartalom-szolgáltató jelen ügyben olyan, mindenkivel szemben érvényesített objektív szerkesztési elveket határozott meg, amely a megjelentetés céljával – így a jelöltek bemutatkozására adott lehetőséggel – nem áll ellentétben.

A Kúria álláspontja szerint mivel a médiatartalom-szolgáltató a jelöltek bemutatására adott lehetőséget, és e körben írta elő a negatív kampánytól való tartózkodást, így felismerhetően nem nyilvánult meg olyan szándék, amely a formális jogkövetés égisze alatt a jogintézményben rejlő tartalom kihasználására irányult. A Kúria elé tárt jelen tényállásban a jelölő szervezeteket és jelölteket a kampány idején megillető jogok gyakorlásakor e jogok céljától eltérő felhasználása és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás sérelme nem volt felfedezhető. Ebben a tekintetben tehát a felülvizsgálati kérelem szintén nem volt megalapozott.

Mindezekre tekintettel az NVB helytállóan állapította meg, hogy a Ve. 2.§ (1) bekezdés c), e) pontjaiban foglalt alapelvek megsértésre nem kerültek.

A Kúria ezért az NVB határozatát a Ve. 231.§ (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.

Záró rész

A Kúria a kérelmező illetékmentességi nyilatkozatára figyelemmel a Ve. 228.§ (2) bekezdésének megfelelően a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 630.§ (5) bekezdése folytán alkalmazandó a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 35.§ (1) bekezdése, a Pp. 101.§ (1) és 102.§ (6) bekezdései alapján a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A.§ (5) bekezdése szerinti összegű eljárási illetékről úgy rendelkezett, hogy azt az állam viseli.

A Kúria határozata elleni további jogorvoslat lehetőségét a Ve. 232.§ (5) bekezdése kizárja.

Budapest, 2018. április 5. napján

Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Márton Gizella s.k. előadó bíró, Dr. Rothermel Erika s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő