



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NAGYKAMARA

MAGYAR KÉTFARKÚ KUTYA PÁRT kontra MAGYARORSZÁG

(Kérelem sz. 201/17)

ÍTÉLET

10. Cikk – Véleménynyilvánítás szabadsága – Információk közlésének szabadsága – Politikai pártra a szavazók között a szavazólapjaikról készített névtelen fényképek terjesztésére alkalmas mobil applikáció miatt kiszabott bírság jogalapjának bizonytalansága – A “rendeltetésszerű joggyakorlás” elve tartalmi bizonytalansága – Hazai jog nem zárja ki az önkényes joggyakorlás lehetőségét – Politikai pártok választással vagy népszavazással összefüggő véleménynyilvánítási szabadságának korlátozására vonatkozó szabályok szigorú kontroljának szükségessége

STRASBOURG

2020. január 20.

Ez az ítélet végleges, de szerkesztői változtatások lehetségesek.

A Magyar Kétfarkú Kutya Párt kontra Magyarország ügyben
az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagykamaraként tartott ülésén,
melyben az alábbi személyek vettek részt:

Linós-Alexandre Sicilianos, *Elnök*,
Guido Raimondi,
Angelika Nußberger,
Robert Spano,
Branko Lubarda,
Ledi Bianku,
Paul Lemmens,
Valeriu Griţco,
Dmitry Dedov,
Jon Fridrik Kjølbro,
Síofra O’Leary,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Alena Poláčková,
Jolien Schukking,
Paczolay Péter,
Ivana Jelić, *bírák*,

és Johan Callewaert, a *Nagykamara Helyettes Jegyzőkönyv-vezetője*,

2018. november 21-én és 2019. szeptember 30-án tartott zárt ülésén az
alábbi ítéletet hozta:

ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja a 201/17. számú kérelem Magyarország ellen, melyet az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény („Egyezmény”) 34. cikke alapján a Magyar Kétfarkú Kutya Párt nevű magyar politikai párt („a kérelmező párt” vagy „MKKP”), 2016. december 16-án terjesztett a Bíróság elé.

2. A kérelmezőt Tordai Cs., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt („a Kormány”) Tallódi Z. úr, az Igazságügyi Minisztérium tisztviselője képviselte.

3. A kérelmet a Bíróság 4. Szekciójára szignálták (a Bíróság Szabályzata 52. § 1. pont). 2018. január 23-án az említett Szekció Kamarája, melynek tagjai Ganna Yudkivska, Elnök, Vincent A. De Gaetano, Paulo Pinto de Albuquerque, Faris Vehabović, Carlo Ranzoni, Marko Bošnjak, Paczolay Péter, bírák és Marialena Tsirli, Szekció Jegyzőkönyv-vezető egyhangú határozattal megállapították az Egyezmény 10. Cikkének megsértését. 2018. április 23-án a Kormány kérelmezte, hogy az ügyet az Egyezmény 43. Cikke alapján terjesszék a Nagykamara elé. 2018. május 28-án a Nagykamara tanácsa helyt adott a kérelemnek.

4. A Nagykamara összetételét az Egyezmény 26. Cikk 4. és 5. pontja, valamint a Bíróság szabályzatának 24. §-a alapján állapították meg.

5. Mind a kérelmező, mind a Kormány további írásbeli észrevételeket nyújtott be az ügy érdemével kapcsolatban (59. Szabály 1. pont).

6. 2018. április 18-án a Bíróság nyilvános tárgyalást tartott Strasbourgban az Emberi Jogok Épületében.

A Bíróság előtt a következő személyek jelentek meg:

(a) *az Alperes Kormány képviselőiben*

Tallódi Z.

Weller M. a Kormány alkalmazottja

képviselő,

társ-képviselő;

(b) *az MKKP képviselőiben*

TORDAI Cs.

Fazekas T.

Tóth B.T.

Szabó D.G.

Ügyvédek

Tanácsadó

A Bíróság meghallgatta Tallódi úr, Fazekas úr és Tóth úr előadásait és a Bírák által feltett kérdésekre adott válaszaikat.

A TÉNYEK

7. Az MKKP Magyarországon működő politikai párt. A 2018-as országgyűlési választásokon, az országos listán a szavazatok 1.73%-át (országos szinten 99,410 szavazatot) szerzett és ennél fogva nem érte el a törvényben meghatározott küszöböt parlamenti képviselő delegálására; mindemellett az egyéni választókerületekben egyik jelöltjét sem választották meg. Politikai álláspontját főként a politikai elit és a kormányzati politika kifigurázásával fejezi ki, melyet honlapján tesz közzé (többek között humoros tartalom formájában) és utcai plakátok és performanszok segítségével, melyek nyilvánvalóan abszurd célokat szolgáló „kampányok” formájában jelennek meg.

8. 2006-ban a párt bejelentette, hogy indul az országos választásokon és választási programja az örök élet, ingyen sör, kisebb gravitáció, napi két naplemente és más hasonló ígéretekből állt. A fővárosi polgármesteri választásokon 2006-ban szlogenjeik többek között a következők voltak: „Több mindent, kevesebb semmit!”, „Örök élet, ingyen sör, adócsökkentés!” és „Bármit megígérünk!”

9. A Kormány 2015-ben Magyarország területén keresztül vonuló menekült- és bevándorlás-hullámra adott, széles körű média visszhangot kapott bevándorlás-politikájával kapcsolatos válaszként az MKKP „bevándorlásellenes-ellenes” kampányt indított. A kampányt magánszemélyek mikro-adományaiából finanszírozták, mely összesen

körülbelül 33,000,000 forint (körülbelül 100,000 Euró) összeget tett ki. A kampány óriásplakátok kihelyezéséből állt, melyek kifigurázták a Kormány médiakampányát olyan szlogenekkel, mint például „Feel free to come to Hungary, we already work in England!”.

10. Az Európai Unió belügyminisztereinek a Bel- és igazságügyi tanács keretében 2015. szeptember 22-én tartott tanácskozásán jóváhagyták a tervet, mely szerint az uniós határon lévő Olaszországból és Görögországból az elkövetkező 2 év folyamán 120,000 menedékkérőt osztanak szét a többi uniós tagországban. A terv alapján Magyarország 1294 személyt kellett befogadjon, más tagországokból.

11. 2016. február 24-én Magyarország miniszterelnöke bejelentette, hogy a magyar kormány népszavazást tart abban a kérdésben, hogy elfogadják-e az Európai Unió által javasolt bevándorlási kvótát. Ugyanazon a napon a Kormány benyújtotta a Nemzeti Választási Bizottságnak (NVB) a népszavazás elé terjesztendő következő kérdést: “Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

12. Az NVB 2016. február 29-én kilenc szavazattal három ellenében jóváhagyta a kérdést. 2016. május 5-én a különböző felülvizsgálati kérelmek elbírálását követően a *Kúria* (a Magyar Legfelsőbb Bíróság) jóváhagyta a népszavazás megtartását.

13. Az Országgyűlés 2016. május 10-én hagyta jóvá hivatalosan a Kormány által kezdeményezett népszavazást. A kezdeményezést a parlamenti többséget képező pártok 136 igen szavazatával hagyták jóvá, az ellenzéki Jobbik 5 képviselője szavazott ellene; a többi 53 képviselő bojkottálta az ülést. 2016. június 21-én az Alkotmánybíróság a népszavazás megtartásával kapcsolatos valamennyi jogorvoslatot elutasította. Bejelentésre került, hogy a népszavazást 2016. október 2-án tartják meg.

14. Ellenzéki csoportok, beleértve politikai pártokat és társadalmi szervezeteket is, úgy vélték, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés szándékosan értelmezi félre az Európai Unió politikáját, mivel álláspontjuk szerint nem volt olyan projekt, melynek célja a bevándorlók felosztásával kapcsolatos kötelező kvóta lett volna. Annak a véleményüknek adtak hangot, hogy a népszavazás pusztán kormánypropaganda célját szolgálja, nem ad a szavazóknak valódi választási lehetőséget valódi alternatívák között és tendenciózus megfogalmazása pusztán arra szolgál, hogy felerősítse a bevándorlással kapcsolatos feszültséget.

15. Az MKKP arra bízta támogatóit, hogy vegyenek részt a népszavazáson, de érvénytelen szavazatot adjanak le. Az érvénytelen szavazat leadásával kapcsolatos fő indoka a pártnak az volt, hogy az adott népszavazás lényegében egy demokratikus jogintézménnyel való visszaélés és egy bojkott a népszavazás pusztán passzív elutasítása lenne, míg az érvénytelen szavazat leadása egyértelmű üzenet, mely aktívan fejezi ki az adott népszavazás legitimációjának hiányát. Mindemellett az MKKP

honlapján az is szerepelt, hogy az érvénytelen szavazatoknak további előnye, hogy ezeket nem lehet meghamisítani és biztosan nem vehetők számításba a szavazatok számlálása során.

16. A népszavazást megelőző időszakban a Kormány bevándorlás-politikával kapcsolatos kampányba kezdett, melynek keretében óriásplakátokat tett közzé, melyeken kérdések szerepeltek, mint például: „Tudta? A bevándorlási válság kezdete óta Európában több mint 300-an haltak meg terrortámadásban.”; „Tudta? A párizsi merényletet bevándorlók követték el.”; „Tudta? Tavaly másfél millió illegális bevándorló érkezett Európába.”; „Tudta? Brüsszel egy városnyi illegális bevándorlót akar Magyarországra telepíteni.”; „Tudta? Csak Líbiából, közel egymillió bevándorló akar Európába jönni.”; és „Tudta? A bevándorlási válság kezdete óta ugrásszerűen emelkedik a nők elleni zaklatások száma Európában.”

17. Erre reagált az MKKP az általa közzétett plakátkampánnyal („Tudta? Szíriában háború van.” „Tudta? Magyarországról több mint 1 millió ember akar Európába menni.”; „Tudta? A korrupciós bűncselekmények legnagyobb részét politikusok követik el.”; „Tudta? Bármikor önre dőlhet egy fa.”; „Tudta? Egy átlagos magyar több ufót lát élete során, mint menekültet.”; „Tudta? Hogy az olimpián a Magyar sportolókra leginkább a külföldi sportolók jelentik a legnagyobb veszélyt?”) Ezt a plakátkampányt is magánszemélyek mikro-adományaiból finanszírozták.

18. 2016. szeptember 29-én az MKKP „Szavazz érvénytelenül!” néven mobil applikációt tett közzé, mellyel a felhasználók névtelenül oszthatták meg másokkal a szavazólapjukról készített fényképeiket, vagy olyan fényképeket, melyek a szavazás helyett folytatott tevékenységük során készültek. A felek között nem volt vita abban a tekintetben, hogy az applikáció használata teljesen anonim volt mind a megosztók, mind a passzív felhasználók tekintetében. Az applikáció forgalomba hozataláról néhány jelentősebb hírportál számolt be (index.hu, hvg.hu).

19. Az applikáció IOS verziója az AppStore-ban, Android verziója pedig a Google Play-ben állt rendelkezésre ingyenesen és regisztrációra sem volt szükség. Az applikációnak hozzáférése volt a mobiltelefon helyzetéhez, azonosítójához és a fotógalériához. Az applikáció alapbeállítása szerint a felhasználó a telefonjának hátsó kamerájával készíthetett képeket. A front kamerát nem lehetett használni, megakadályozva ezzel, hogy a szavazók úgynevezett „szavazó selfie-keket” készítsenek saját magukról. Fotók készítésén kívül a felhasználók kommenteket is megoszthattak, egy már előre megfogalmazott politikai üzenettel, vagy saját szavaikkal. Opció volt annak megjelölésére is, hogy milyen megyében szavaztak, részt vettek-e a népszavazáson és, hogy érvényes, vagy érvénytelen szavazatot adtak-e le. Ezen üzenetek a fotóval együtt jelentek meg. Mindemellett az applikáció megyékre lebontott infógrafikát generált, mely a részvételi arány és az érvényes és érvénytelen szavazatok számát ábrázolta. A képek és üzenetek

az applikáció többi felhasználója számára voltak hozzáférhetők. A fényképek posztolása és megosztása névtelenül történt, egy felhasználó csak egy fotót posztolhatott. Az applikáció használatával a szavazók mobilkészülékük azonosítójának segítségével az applikáció operátora részére visszavonhatatlan rejtjeles kódot (hash value) és fényképet (melyre az üzenet rá volt égetve) generáltak. A hashing technikának köszönhetően sem az MKKP sem az applikáció fejlesztője nem tudta azonosítani a mobiltelefonok azonosítóját.

20. 2016. szeptember 29-én egy magánszemély panaszt nyújtott be az NVB-hez az applikációval kapcsolatban.

21. Az NVB a 2016. szeptember 30-án hozott határozatában azt állapította meg, hogy a mobil applikáció sérti a választások tisztaságát, a titkos szavazás elvét és rendeltetésellenes joggyakorlásnak minősül, és felszólította az MKKP-t, hogy hagyjon föl a Választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (1) bek. (a) és (e) pontjait, valamint az Alaptörvény 2. Cikk (1) bekezdését megsértő magatartással. A 2014-ben kibocsátott Iránymutatásokra alapozva megállapította, hogy a szavazók a szavazócédulákat nem tekinthetik sajátjuknak, ezért nem vihetik ki azokat a szavazóhelyséből és nem készíthetnek fényképeket róluk. Azt is megállapította, hogy a szavazólapok lefényképezése választási csaláshoz vezethet. Mi több, bár a titkos szavazás elve a szavazókra semmilyen kötelezettséget nem jelent, mégsem jogosítja fel őket arra, hogy ezzel a helyzettel visszaéljenek, figyelemmel arra, hogy a szavazás titkossága csak a szavazók együttműködésével biztosítható. Az NVB úgy határozott, hogy a mobil applikáció alkalmas a szavazó szervezetek és a szavazatok összeszámlálását végző szervezetek munkájának hiteltelenítésére a nyilvánosság szemében.

22. Az MKKP a döntés ellen a *Kúria* előtt felülvizsgálati eljárást indított. Ennek eredményeképpen az NVB határozata a népszavazás időpontjáig nem lépett hatályba.

23. 2016. október 2-án megtartották a népszavazást az Európai Unió bevándorlási relokációs tervével kapcsolatban. A szavazás napján a mobil applikáció mindvégig letölthető volt és 3,894 fotót osztottak meg az applikáció segítségével. Az ügy iratai alapján az állapítható meg, hogy ezeket a fényképeket kizárólag a mobil applikáción tették közzé, sehol másutt nem.

24. 2016. október 3-án ugyanaz a magánszemély (lásd 20. pont fent) új panaszt nyújtott be az NVB-hez arra tekintettel, hogy az MKKP a „Szavazz érvénytelenül!” applikációt a népszavazás napján aktiválta. A panaszos előadta, hogy a mobil applikáció működtetésével és azzal, hogy a szavazókat az applikáció használatára ösztönözték, az MKKP megsértette a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelményét, valamint megsértette a választások tisztaságának és titkosságának alapelvét is.

25. Az NVB 2016. október 7-én hozott határozatában megerősítette korábbi megállapítását és 832,500 Forint bírságot állapított meg a politikai párt tekintetében (körülbelül 2,700 Euró). Az NVB korábbi indoklását azzal a megállapítással egészítette ki, hogy a szavazók befolyásolására alkalmas a szavazók számára mobil applikáció készítése és az a felhívás, hogy a szavazólapokról készített fényképeket töltsék föl, hozzák nyilvánosságra és szavazzanak érvénytelenül, ezért ez az eljárás jogellenes kampánytevékenységnek minősül.

26. A *Kúria* 2016. október 10-én hozott határozatában, hatályában fenntartotta az NVB 2016. szeptember 30-i határozatát a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének megsértése tekintetében, azonban megsemmisítette a népszavazás tisztaságával kapcsolatban tett megállapításokat. A határozat a következő kitételeket tartalmazta:

„....

A felülvizsgálati kérelem

Az NVB határozatával szemben a kérelmező terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet annak megváltoztatása és a kifogás elutasítása iránt. Álláspontja szerint a határozat sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését és IX. cikk (1) bekezdését, valamint a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontját.

Rámutatott, az applikáció jogsértő voltára vonatkozó bizonyíték szolgáltatása a beadványozó feladata lett volna, aki ezen kötelezettségének nem tett eleget, ezért a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani. Az NVB az applikációt nem vizsgálta, határozatának tényállási része az arról szóló sajtóhíreken alapul. A kérelmező felülvizsgálati kérelméhez mellékelte adathordozón csatolta az applikációt és kifejtette, ő vagy az alkalmazás fejlesztője az alkalmazás felhasználóinak személyes adataihoz nem fér hozzá, a beküldött tartalmakat nem lehetséges adott felhasználóhoz hozzárendelni, így azok nem minősülnek személyes adatnak. Az Iránymutatásnak nincs kötelező ereje, az a határozat meghozatalának alapjául önmagában nem szolgálhat. Érvelése szerint az a magatartás, hogy az alkalmazást népszerűsítette, illetve annak a használatára hívott fel, egyfelől a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt áll, másfelől ténylegesen a választópolgárokat a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlására hívja fel, mely az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelmét élvez. A véleménynyilvánítás szabadsága nem korlátozható alapjog, azonban – figyelemmel több Alkotmánybírósági döntésben írtakra is – más alapjog vagy alkotmányos alapelv érvényesüléséhez kapcsolódóan csak a szükséges és arányos mértékben korlátozható oly módon, hogy a korlátozás az adott cél elérésére alkalmas legyen. A választás titkosságának alapelvét az applikáció nem sérthette, mivel alkalmazásával nem kapcsolható össze a szavazat tartalma és annak leadójának személye. A választás titkossága jogot keletkeztet arra, hogy a választópolgár szavazatának tartalmát más ne ismerje meg, azonban ez nem jelent egyben kötelezettséget is a választópolgár számára, hogy szavazatának tartalmát másokkal ne ossza meg. Ezért a fent kifejtettektől függetlenül a választójog titkosságának megsértésére nem alkalmas az az alkalmazás, amely eszközül szolgál a választópolgár számára a szavazata tartalmának másokkal való megosztására. Így az applikáció nem sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését, illetve a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontját. ...

A kérelmező véleménye szerint az NVB határozatában nem támasztotta alá azt a megállapítását, hogy az applikáció különösen alkalmas a választások informatikai és

jogi szavazatösszesítő rendszerével, valamint a választási szervek munkájával kapcsolatos választópolgári közbizalom megingatására.

...

A *Kúria* döntése és jogi indokai

Az NVB helyesen állapította meg, hogy az applikáció a 2016. október 2-ára kiírt országos népszavazáshoz kapcsolódóan tesz lehetővé adatfeltöltést, a kérelmező a honlapján és a Facebook oldalán megjelent tájékoztatójában az applikációra történő fénykép és egyéb adat feltöltésére hívja fel a választópolgárokat. A felülvizsgálati eljárás tárgya az NVB határozatának jogszerűségi felülbírálat a felülvizsgálati kérelemben megjelölt keretek között, vagyis az abban való döntés, miszerint a perbeli mobiltelefon applikáció és az erre az országos népszavazás szavazólapjának fényképfelvétele feltöltésére és annak applikáción keresztül történő közzétételére való felhívás sérti-e a választások titkosságának alapelvét, a választás tisztaságának elvét, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét.

A beadványozó kifogása mellékleteként bizonyítékokat csatolt, így a kérelmező honlapjáról az applikációval kapcsolatos felhívást, valamint a hgv.hu és az index.hu honlapokon az applikációval összefüggésben megjelent tájékoztatásokat. A felülvizsgálati bíróság rögzíti, a beadványozó bizonyíték-szolgáltatási kötelezettségének eleget tett. Az NVB a szükséges mértékben tisztázta a döntéshozatal alapjául szolgáló tényállást, nem sértette meg a Ve. 43. § (1) bekezdését.

A *Kúria* elsődlegesen hangsúlyozza, az Iránymutatás nem minősül jogszabálynak, a Ve. 51. § (2) bekezdése értelmében kötelező jogi hatással nem rendelkezik, ezért az ügy jogi megítélése során nem releváns. Az NVB döntését részben az Iránymutatásban foglaltak alapulvételével hozta meg, azonban a határozatában írtak önállóan értékelendők az Alaptörvény és a Ve. hivatkozott rendelkezéseinek a perbeli tényállásra történő alkalmazásával.

Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. A felülvizsgálati bíróság álláspontja az, hogy az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében szabályozott választás (választójog) titkosságának elve egyrészt azt jelenti, hogy lehetőséget kell biztosítani valamennyi választópolgár számára a titkos – más személy által nem megismerhető – választásra, szavazásra. Másrészt olyan rendszert kell kialakítani, mely nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a választópolgár milyen tartalmú szavazatot adott le. A *Kúria* nem ért egyet a támadott határozat okfejtésével, mely szerint az applikáció és az abban elérhető funkciók – különösen a fényképfelvételek feltöltése, üzenetek küldése, szavazáson való részvétel, választópolgári jelzések – nyíltan a választások és a népszavazás titkosságának megsértésére irányulnak. Az Nsztv. és a Ve. szabályai, valamint a szavazás lebonyolításának meghatározott rendje egyértelműen biztosítják azt, hogy a választópolgárok titkosan szavazhassanak. Az adathordozón a felülvizsgálati kérelemhez csatolt applikáció nem ad lehetőséget arra, hogy az azt felhasználók személyes adataihoz hozzáférjenek, így az alkalmazással nem lehet adott szavazatot az azt leadó személyhez kötni. Ezzel ellentétes megállapítást az NVB sem tett támadott határozatában. A választások titkosságának alapelve a fentiekre tekintettel az applikációval és annak használatával nem sérült, ezért az NVB a kifogásnak ebben a körben jogszerűtlenül adott helyt.

A Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontja kimondja, a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás.

A szavazásra irányadó rendelkezéseket a Ve. 168. - 186. §-ai tartalmazzák. A 180. § (1) bekezdése alapján a szavazólap kitöltésére szavazófülke áll a választópolgár rendelkezésére. A 182. § (1) bekezdés szerint a választópolgár a szavazólapot borítékba helyezheti és az urnába dobja. 186. § (1) bekezdése kimondja, érvényesen szavazni csak a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltje, listára lehet.

A *Kúria* álláspontja szerint – szemben az NVB érvelésével – önmagában nem sérti a választás, szavazás titkosságát, ha a választópolgár a szavazólapról a szavazófülkében fényképfelvételt készít. Nincs olyan jogszabályhely, mely tiltaná a szavazólapról való, említett módon történő felvétel készítését, ilyen rendelkezésre az NVB sem tudott hivatkozni. A korábban kifejtetteknek megfelelően a választás titkosságának érvényesülése két irányú, a fényképfelvétel készítése a szavazás titkosságát nem érinti, az adott szavazat konkrét választópolgárhoz kötésére önmagában nem alkalmas.

Az ügyben eldöntendő következő kérdés az, hogy az a felhívás, miszerint a választópolgár a szavazólapról készített fotót töltsse fel az alkalmazásra, és ehhez megfelelő applikáció biztosítása sérti-e a választás tisztasága, a jóhiszemű joggyakorlás, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. A *Kúria* Kvk.IV.37.359/2014/2. számú végzésében megtestesülő egységes bírói gyakorlat szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás a joggal való visszaélés törvényi tilalmát rögzítő polgári jogi szabályozásból kiindulva az egész jogrendszerre átható követelmény. Azt jelenti, hogy 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. Ezért 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.

A felülvizsgálati bíróság meghatározó jelentőséget tulajdonít a szavazólapnak a választás rendszerében elfoglalt szerepének és felhasználhatóságának. A szavazólap egyértelműen arra szolgál, hogy a szavazásra feltett kérdésben a választópolgár véleményét nyilvánítsa, ezzel ellentétes felhasználása a rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik. Ellentétes a szavazólap fentiekben megjelölt céljával az, ha az arról a véleménynyilvánítást követően készített fényképfelvételt a perbeli applikációra feltöltik, ezzel közzéteszik. Ebből következően szintén a rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik maga az ilyen felvételek feltöltésére alkalmas perbeli applikáció és az, hogy a kérelmező az országos népszavazás szavazólapjának lefényképezésére és az applikáción keresztül történő közzétételre hívja fel a választópolgárokat.

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V.26.) AB határozatában rögzítette, az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának az eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik

alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

A felülvizsgálati bíróság hangsúlyozza, a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére vonatkozó okfejtése nem korlátozza a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságát. A konkrét tényállást vizsgálva a választópolgár véleménynyilvánítási szabadsága a választáshoz kapcsolódóan két irányú. Egyrészt a választásra feltett kérdésben szavazatával véleményt nyilváníthat, másrészt lehetősége van arra, hogy szavazatának tartalmát szóban, írásban, vagy más módon – például közösségi vagy más internetes oldalon – másokkal megossza. A *Kúria* az applikációban foglaltakat és az arra való feltöltésre való biztatást nem azért tartja a rendeltetésszerű joggyakorlásba ütközőnek, mert az applikáció lehetőséget ad a választópolgároknak – személyes visszakövetés nélkül – a szavazatuk tartalmának közlésére, hanem annak módja – a szavazólapokról készült fényképfelvételek és ezek feltöltése – miatt.

Az applikációval kapcsolatban a kérelmező rendeltetésellenes joggyakorlást tanúsított, azonban a jogsértés nagyságának mértéke nem alkalmas a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott választás tisztaságának megóvása alapelve sérelmének megállapítására. Az országos népszavazás tisztaságát érdemben nem befolyásolta ez a jogsértés.

A *Kúria* vizsgálta a kérelmezői magatartás jóhiszemű joggyakorlás alapelvébe ütközését is. E körben hangsúlyozza, az applikáció létrehozása és az arra való feltöltésre történő felhívás nem sérti a jóhiszemű joggyakorlás alapelvét. A kérelmező rosszhiszeműsége nem bizonyított, az NVB határozata erre vonatkozóan érdemi indokolást szintén nem tartalmaz.

A *Kúria* nem ért egyet az NVB érvelésével, mely szerint az applikáció különösen alkalmas a választások informatikai és jogi szavazatösszesítő rendszerével, valamint a választási szervek munkájával kapcsolatos választópolgári közbizalom megingatására. Az NVB ezt az okfejtését nem indokolta érdemben, másrészt a *Kúria* megítélése szerint nincs olyan eleme az applikációnak és a feltöltésre felhívásnak, mely alkalmas lenne a választási szervek munkájával kapcsolatos közbizalom megingatására. A szavazólapról készített fényképfelvétel választási csalás elkövetésére nem ad lehetőséget.

A United States Court of Appeals által hozott, a kérelmező részéről csatolt ítélet igazolja, hogy a szavazólapról készített fényképfelvétel megosztásának kérdése az Amerikai Egyesült Államokban is jogvitát váltott ki, de ez jelen nemperes eljárásban irreleváns.

A *Kúria* a Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontját alkalmazva az NVB határozatát a rendelkező részben foglaltak szerint megváltoztatta. A kifogásnak helyt adás indoka kizárólag az, hogy a kérelmező magatartása sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. A *Kúria* a kérelmezőnek a további jogszabálysértéstől való eltiltását változatlanul fenntartotta.

“...

27. A *Kúria* 2016. október 18-án hozott ítéletében részben hatályban tartotta az NVB 2016. október 18-i határozatát. A bírság összegét 100.000

Ft-ra (kb. 310 Euró) csökkentette. Az indoklás lényegében a fentieket követte, az alábbiakkal kiegészítve:

“..."

Az NVB határozatával szemben a kérelmező terjesztett elő bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, annak részbeni, a kifogásnak helyt adó részének megváltoztatása és elsődlegesen a kifogás elutasítása, másodlagosan az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének és a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjának megsértése megállapításának és a bírság kiszabásának mellőzése iránt.

Álláspontja szerint a határozat sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, valamint a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjait, 47. § (2) bekezdését, 218. § (2) bekezdés d) pontját, az Nsztv. 79. § (1) bekezdését, a Ve. 223. § (3) bekezdés b) pontjára figyelemmel a Ve. 219. § (1) bekezdését.

....

Utalt arra, hogy az NVB 118/2016. számú határozata felülvizsgálata tárgyában a Kúria Kvk.VI.37.942/2016/2. számon hozott végzésében csak a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjának sérelmét állapította meg, a többi jogsértést nem, kérte a végzés indokait figyelembe venni.

A bírság kiszabását is sérelmezte, másodlagosan annak szempontjai értékelését is törvénysértőnek tartotta. Álláspontja szerint nem a választási kampány szabályainak megsértése miatt marasztalták el, mert a határozatban az érvénytelen szavazat leadására való buzdítás jogszerűtlenségét nem állapították meg, a választói akarat befolyásolására való alkalmasságot az NVB csak az applikáció nevével kapcsolatban rögzítette, ezért az esetleges jogsértésért nem szabható ki bírság.

...

Magyarország Kormánya által kezdeményezett, „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” kérdésben 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazás kampányidőszakában a kampánynak nem csak a feltett kérdés mikénti megválaszolása, hanem a részvétel vagy a távolmaradás is részét képezte...

Mindebből következően az érvénytelen szavazás leadására buzdító applikáció működtetése, elérhetővé tétele alkalmas a választói akarat befolyásolására. Kampányeszköz lehet bármilyen eszköz, amely a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére alkalmas a Ve. 140. §-a szerint, azaz a perbeli applikáció is. Kampánytevékenységnek minősül a Ve. 141. §-a értelmében a kampányeszköznek a kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb, a kampányidőszakban a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából folytatott tevékenység is. A kérelmező a Ve. 139. §-a szerinti kampányidőszakban a fentiek szerint kampánytevékenységet végzett, azt az NVB helytállóan állapította meg.

A Kúria vizsgálta, hogy a Ve. 218. § (2) bekezdés d) pontja alapján a bírság jogszerűen került-e kiszabásra. Hangsúlyozza a Kúria, hogy a kampánytevékenység végzése során is be kell tartani a választási eljárás alapelveit, szabályait. Nem osztotta a kérelmezőnek a kampánytevékenység végzése kapcsán az arra való hivatkozását, hogy a véleménynyilvánítás módja miatt jelen ügyben bírság nem volt kiszabható. A jelen ügyben nem önmagában a véleménynyilvánítás módja miatt volt a kérelmező szankcionálva. A kampánytevékenység végzésére a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjába,

a rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközően került sor, ezért a szankcionálásra a Ve. 218. § (2) bekezdés d) pontja alapján jogszerűen került sor...”

28. Az MKKP az Alkotmánybíróságról szóló törvény 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a *Kúria* 2016. október 10-én és 18-án hozott határozataival ellen. A panasz a következő kitételeket tartalmazta:

“Az indítványozó a 2016. október 2-ára kitűzött népszavazásra figyelemmel készítette el és tette a felhasználók számára a Google Play (Android) és az Apple Store (iOS) alkalmazásboltokból elérhetővé a kérdéses applikációt.

Az applikáció elérhetővé tételével az indítványozó a közösségi média kommunikációs formáinak térhódítására reagált. Mára teljesen bevett gyakorlattá vált, hogy a polgárok a velük történt eseményeket, a gondolataikat és véleményüket a mobiltelefonjuk felhasználásával készített fénykép internetes oldalakon (facebook, instagram, tumblr, blog) való megosztásával fejezik ki. Mindez választások esetére szerte a világban azt a választópolgári magatartást hívta életre, hogy a szavazólapot lefényképezik a választópolgárok, majd azt a közösségi média különböző oldalain osztják meg egymással.

Az indítványozó az alkalmazás elérhetővé tételével éppen annak a lehetőségét kívánta biztosítani a választópolgárok számára, hogy a szavazólapról (vagy éppen a szavazástól távolmaradók által a szavazáson való részvétel helyett folytatott tevékenységről) készített fénykép anonim megosztásával úgy gyakorolhassák a véleménynyilvánításhoz való jogukat, hogy a leadott szavazat tartalma a választópolgár személyével semmilyen formában ne legyen összeköthető...

Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria jogértelmezése és e jogértelmezés jogkövetkezményei sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert jogát és ezért az alaptörvény-ellenes.

A szavazólap lefényképezésének és a fénykép mások számára való hozzáférhetővé tételének célja a választópolgár által egy közügyben elfoglalt álláspont másokkal való közlésére irányul, ezért az a véleménynyilvánítás szabadságának, ezen belül is annak leginkább védett aspektusa, a közügyek megvitatásának védelmi körébe tartozó magatartás. Az indítványozónak az ilyen választópolgári véleménynyilvánítást lehetővé tevő tevékenysége ezért ugyancsak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll...

Az indítványozó álláspontja szerint a fényképfelvétel készítésének és másokkal való megosztásának mint a véleménynyilvánítási szabadság megnyilvánulási formáinak nem lehet alkotmányosan igazolható korlátozása a fényképen szereplő tárgy rendeltetése, mivel arra nem legitim indokkal kerül sor, illetve az adott cél eléréséhez a korlátozás nem elengedhetetlenül szükséges.

...

Egy fényképen szereplő tárgy rendeltetése az indítványozó szerint eleve nem minősül alapvető jognak vagy alkotmányos értéknek, így az nem lehet az alapjog korlátozás legitim indoka, vagyis nem elégíti ki az alapjog korlátozásával szemben támasztott szükségességi feltételt. ... A kérelmező álláspontja szerint ezért a támadott kúriai végzés alkotmányos indok nélkül korlátozza a választópolgár véleménynyilvánítási szabadságán keresztül az indítványozónak a véleménynyilvánítás szabadsága védelmi körébe tartozó magatartását.

...

Megjegyzzi az indítványozó, hogy szerte a világban tömegessé vált az a választói magatartás, hogy – a mindennapi élet más aspektusaihoz hasonlóan – a szavazólapról készített fényképfelvételt is megosztják a választópolgárok a közösségi médián keresztül ismerőseikkel, vagy akár harmadik személyekkel. A közösségi média jellegzetességeiből fakadóan ez a megosztás a megosztó személyével összekapcsolhatóvá teszi a leadott szavazatot, mivel az adott felhasználó neve alatt jelenik meg a szavazólapról készített felvétel. Ehhez képest a jelen ügy tárgyát képező applikáció kifejezetten arra ad lehetőséget, hogy a személyazonosság felfedése nélkül lehessen harmadik személyek számára hozzáférhetővé tenni a szavazólapról készített fényképet és ezzel a szavazat tartalmát, amely ekként még kevésbé alkalmas a választójog titkosságának esetleges megsértésére, mint ha a facebookon vagy más közösségi oldalakon megosztott fényképek. Ha az applikáció fejlesztése és népszerűsítése jogsértő lenne, ez azzal a hatással járna, hogy a választópolgárok a szavazólapjukról készített fényképet a személyazonosságukkal összekapcsolható módon osztanák meg a közösségi médiában, amely nemhogy csökkentené, de éppen növelné a választási visszaélések hipotetikus bekövetkezésének valószínűségét.”

29. 2016. október 24-én az Alkotmánybíróság két határozatot hozott, melyekkel a *Kúria* 2016. október 10-i ítéletével szembeni panaszt (3226/2016 (XI.14.) AB) és a *Kúria* 2016. október 18-án hozott ítélete elleni panaszt (3227/2016 (XI. 14.) AB) is visszautasította, ugyanazon indoklással, a következők szerint:

“Az Alkotmánybíróság a *Kúria* Kvk.II.37.967/2016/2. számú végzése alaptörvényellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

...

Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt formai és tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a panasz eleget tesz-e a formai feltételeknek.

...

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a panasz eleget tesz-e az Abtv. 27. §-a, valamint 29. §-a szerinti tartalmi feltételeknek.

Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség eleve nincs a számára biztosítva.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt feltételnek, azaz a sérelmezett bírói döntés nem az indítványozó alapjogát érinti.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszát arra alapozta, hogy a *Kúria* támadott végzése „alkotmányos indok nélkül korlátozza a választópolgár véleménynyilvánítási

szabadságán keresztül az indítványozónak a véleménynyilvánítás szabadsága védelmi körébe tartozó magatartását”.

...

A jelen esetben tehát azt kellett eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az indítványozó –, mint politikai párt – által készített „Szavazz Érvénytelenül App” elnevezésű mobil applikáció működtetésének jogszabályba ütközését megállapító és a jogsértő tevékenységtől eltiltó bírósági döntés érintette-e az indítványozó – fentiekben részletezett – véleménynyilvánítási szabadságát.

...

Az Alkotmánybíróság osztja a Kúria álláspontját a tekintetben, hogy az ügy a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságát érinti. Az Alkotmánybíróság szerint ez azonban nem jelenti azt, hogy az indítványozó véleménynyilvánítási joga is a bírósági eljárás tárgya lett volna.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanis az indítványozó a mobil applikációval csak lehetőséget adott arra, hogy a választópolgárok – véleménynyilvánítási szabadságukkal élve – megosszák egymással a szavazólapról készült fényképfelvételeket, illetve jelezzék távolmaradásukat a népszavazásról. Az indítványozó tehát csak megteremtette azt a közeget, felületet, ahol ezek a vélemények megjelenhettek, de ez önmagában nem jelenti azt, hogy az indítványozó maga is véleményt nyilvánított volna.

Az indítványozó is csak azt állította, hogy a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságát korlátozta a Kúria sérelmezett döntése, és álláspontja szerint ez egyben érintette az ő tevékenységét is, amely ugyancsak a „véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe” tartozik. Az indítványozó tehát véleménynyilvánítási szabadságának csak egyfajta áttételes sérelmére hivatkozott, azaz arra, hogy a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságának vélt korlátozása egyben az ő véleménynyilvánítási szabadságát is sértette.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben kifejtettek szerint – úgy ítélte meg, hogy az indítványozó nem a saját, hanem mások alapjogának sérelmére hivatkozva kérte a Kúria sérelmezett végzésének megsemmisítését, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontja szerinti feltételnek.

A fentiekben foglaltakra tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján – a rendelkező részben foglaltak szerint – visszautasította.”

30. Czine Bírónő különvéleményt csatolt, melyben kifejtette, hogy az ügyben jelentős alkotmányjogi kérdések merültek fel. A következőket írta:

„Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz visszautasításával az alábbi indokok miatt.

Álláspontom szerint az adott ügyben az alkotmányjogi panasz befogadásának tartalmi feltételei – így az Abtv. 27. §-a és 29. §-a szerinti feltételek – fennállnak, mert a véleménynyilvánítás szabadságával, és a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti alapelvvel („rendeltetésszerű joggyakorlás”) kapcsolatban előadott alkotmányossági indokok egyaránt felvetik a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételyét és az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatának szükségét.

...

Az adott esetben az NVB a becsatolt bizonyítékok alapján megállapította, hogy az indítványozó „arra buzdította a választópolgárokat, hogy az országos népszavazáshoz kapcsolódóan fényképezzék le az érvényes vagy érvénytelen szavazólapokat és azt az applikáción keresztül tegyék közzé, ezzel üzenve a Kormánynak.”

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyértelműen rámutatott, hogy „az alkalmazás elérhetővé tételével éppen annak a lehetőségét kívánta biztosítani a választópolgárok számára, hogy a szavazólapról (vagy éppen a szavazástól távolmaradók által a szavazáson való részvétel helyett folytatott tevékenységről) készített fénykép anonim megosztásával gyakorolhassák a vélemény-nyilvánításhoz való jogukat”. Az indítványozó szerint az ilyen választópolgári véleménynyilvánítást lehetővé tevő tevékenység az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll.

Úgy gondolom, hogy az adott ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés megvalósította-e az indítványozó véleménynyilvánítási szabadságának a korlátozását, illetve, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében lehet-e alkotmányos indoka a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának. Erre tekintettel szükségesnek tartottam volna az alkotmányjogi panasz befogadását és az abban foglaltak érdemi vizsgálatát.”

RELEVÁNS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET ÉS JOGGYAKORLAT

I. HAZAI JOG

A. 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

31. E törvény releváns rendelkezései a következők:

I. Fejezet Általános rendelkezések 1. §

„(1) Az e törvény hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény Általános részét - az e törvényben foglalt eltérésekkel - alkalmazni kell.

(2) A Nemzeti Választási Bizottság az e törvényben szabályozott eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a választási szervek számára iránymutatást adhat ki.”

B. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

32. E törvény releváns rendelkezései a következők:

2. A választási eljárás alapelvei

2. §

„(1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.

...”

Az iránymutatás

51. §

“(1) A Nemzeti Választási Bizottság a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a választási szervek számára iránymutatást adhat ki.

(2) Az iránymutatás kötelező jogi hatással nem rendelkezik, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs.

(3) Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni.”

Kampányidőszak és eszközök

139. §

„A választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.”

140. §

„Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a

- a) plakát,
- b) jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés,
- c) politikai reklám és politikai hirdetés,
- d) választási gyűlés.”

141. §

„Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából.”

142. §

„Nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok - mint magánszemélyek - közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától.”

143. §

„Nem folytatható kampánytevékenység a szavazás napján a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül közterületen.”

A kifogás elbírálása**218. §**

„(1) A választási bizottság a kifogásról a rendelkezésére álló adatok alapján dönt.

(2) Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad

- a) megállapítja a jogszabálysértés tényét,
- b) a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,
- c) a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti,
- d) a választási kampány szabályainak megsértése, illetve a 124. § (2) bekezdésében és a 155. §-ban foglalt kötelezettség megszegése esetén bírságot is kiszabhat.”

C. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény

33. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény releváns rendelkezései a következők:

26. §

„(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

- a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
- b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a [z állítólagos] jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

27. §

„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi

panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

...”

29. §

„29. § Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

...”

56. §

„(1) Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.

(2) A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket.

(3) A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

(4) A befogadott alkotmányjogi panaszt - érdemi vizsgálatra - az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.”

II. HAZAI JOGGYAKORLAT

A. Az Alkotmánybíróság 18/2008 (III.12.) AB sz. határozata

34. A szóbanforgó ügy tárgya a Nemzeti Választási Bizottság határozata volt, melyben elutasított egy népszavazási kezdeményezést, arra hivatkozva, hogy a kérelmező korábban már ugyanezt a kezdeményezést előterjesztette, de később visszavonta. Az Alkotmánybíróság határozatának releváns részei a következők:

“...

A választási alapelvek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése következik az állam intézményvédelmi funkciójából is. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén és 70. § (1) bekezdésén alapuló, a népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő jog megfelelő érvényesülése érdekében intézményvédelmi kötelezettség terheli. Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik. ... Az

intézményvédelmi kötelezettség mellett a választási eljárási alapelvek érvényesítése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság érvényesülését is szolgálja. Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában a jogbiztonság garanciájaként értelmezte a választási alapelveket. ...

...

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] törvény biztosítja a személyeknek az őket megillető jogok szabad gyakorlását, e jogok társadalmi rendeltetésének megfelelően.

...

Az idézett törvényi rendelkezések, azok példaszzerű utalásai alapján megállapítható, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult. A rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek példálózóan meghatározott esetei arra utalnak, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására akkor kerüljön sor, ha annak valamilyen hátrányos következménye van. [pl.: mások jogainak korlátozása, csorbitása, stb.].

...

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét alapelvként meghatározó törvények sorába illeszkedik a Ve. is, amikor úgy rendelkezik, hogy a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk a 3. §-ban szabályozott alapelveket, köztük a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Tekintettel arra, hogy a Ve. hatálya a 2. §-ban foglaltaknak megfelelően kiterjed az országos népszavazási eljárásra is, a választási eljárás alapelvei az országos népszavazásra irányuló eljárásban is alkalmazandóak. A választási eljárás alapelvei, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye kiterjed a választási eljárások minden szakaszára és az eljárások minden résztvevőjére. ... Az eljárás kezdeményezői, a népszavazási kezdeményezést aláírásukkal támogatók, a népszavazási eljárásban jogorvoslattal élők, a népszavazásban résztvevő választópolgárok, a választási szervek és a jogorvoslatok elbírálására jogosult más szervek egyaránt a jogban meghatározott rendeltetésüknek megfelelő célból jogosultak jogaik gyakorlására.

...

A Ve. – ellentétben a fent idézett törvényi rendelkezésekkel – nem tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy mely esetekben sérül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, nem ad még példálózó eligazítást sem a tekintetben, hogy a jognak a rendeltetésével ellentétes célra irányuló gyakorlása mikor valósít meg joggal

való visszaélést, illetőleg mely esetekben tekinthető rendeltetésellenes joggyakorlásnak. A Ve. a jogalkalmazóra bízta ennek megítélését.

A rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatók.

Az OVB, illetőleg a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság esetről-esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatja meg azokat a választópolgári magatartásokat, amelyek a rendeltetészerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. A joggyakorlás rendeltetészerűségének vizsgálata nem idegen az OVB gyakorlatától. Az OVB választási eljárási ügyekben több olyan állásfoglalást adott ki, amelyben alapelvek, többek között a rendeltetészerű joggyakorlás elvének sérelmére alapította konkrét ügyekben felmerült, meghatározott magatartások jogszerűtlenségének megállapítását ...

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is volt arra példa, hogy OVB határozat felülvizsgálata során a választási eljárás alapelveinek, köztük a rendeltetészerű joggyakorlás sérelmére is alapítottan hozta meg döntését.

...”

B. Az Alkotmánybíróság 3096/2014 (IV.11) AB számú határozata

35. A szóban forgó ügy Budapest egyik kerületének helyi újságjában közzétett cikkekre vonatkozott, melyet a helyi önkormányzat tulajdonában álló társaság adott ki. A 2014. március 13-án, a választások előtt megjelent számban a következő címmel jelent meg egy cikk: „A szocialista képviselő kilencven alkalommal nem Zuglót támogatta”. Az újság egy másik képviselőről külön cikket adott ki, melyben pozitív színben tüntette fel ez a másik képviselőt. Az Alkotmánybíróság határozatának vonatkozó része a következő:

”...”

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a sajtószabadság korlátozásának alkotmányossági mércéi eltérnek az egyes tömegkommunikációs eszközök tekintetében. A médiaszolgáltatók (televíziók, rádiók) esetében – eleinte a frekvenciaszűkösségre, később egyre inkább a társadalomra és az emberi gondolkodásra gyakorolt speciális hatásra hivatkozva – az Alkotmánybíróság más sajtószerkezetekhez képest a szerkesztői szabadság szélesebb körű korlátozását tartotta elfogadhatónak. A Kúria döntésében foglalt jogértelmezés, mely szerint adott esetben a sajtótermékek (azaz az írott sajtó) szerkesztői szabadságát is korlátozhatják a Ve. alapvető rendelkezései, a tájékoztatásra vonatkozó követelményekkel áll összefüggésben. Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban a kiegyensúlyozott, elfogulatlan, tárgyilagos tájékoztatás követelményét elfogadta a médiaszolgáltatók szerkesztői szabadságának korlátjaként, de a korlátozás igazolására felhozott érvek az audiovizuális média említett sajátosságaihoz kötődnek, és a nyomtatott sajtótermékek esetében nem állnak fenn. Az írott sajtó esetében az Alkotmánybíróság kezdettől fogva a lapalapítás korlátlan szabadságát tekintette mérvadónak, és e körben a sajtó befolyásoló ereje és hatásmechanizmusa sem

válthatott korlátozást igazoló indokká. Ennek értelmében a sajtótermékek nem szankcionálhatók az általuk nyújtott tájékoztatás jellege, minősége miatt.

Bizonyos körben kivételt jelenthetnek azonban ez alól a közhatalmi szerv által fenntartott, közpénzből működtetett sajtótermékek. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma értelmében a helyi önkormányzatok a „helyi választópolgárok közösségének” önkormányzását testesítik meg, de egyúttal „az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek. Az ő tevékenységük tehát mind a helyi közhatalom gyakorlása, mind a felhasznált közpénzek miatt más kapcsolatba hozható a társadalom tagjainak tájékozódáshoz való jogával. Erre tekintettel az ilyen sajtótermék által nyújtott tájékoztatásra mégis előírhatók bizonyos követelmények.

A Kúria döntéséből az következik, hogy a közpénzből fenntartott önkormányzati lapok szerkesztési gyakorlatát választási kampányidőszakban a Ve. követelményei korlátozhatják.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen esetben ennek az elvi megállapításnak a véleményszabadsággal, a szerkesztői szabadsággal való összeegyeztethetőségét kellett vizsgálnia a választójog tükrében.

A választási eljárás, a választójog gyakorlása sokszor személyes jogokról szól (pl. választói névjegyzékbe vétel, jelöltté válás), de sokszor elvont – a választás szabad és demokratikus voltához kapcsolódó – közérdek érvényesítéséről. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselőket a „sarkalatos törvényben meghatározott módon” kell megválasztani.

A választások módjára vonatkozó egyik törvény a Ve. A Ve. külön fejezetben szabályozza a választási kampányt, ezen belül külön cím foglalkozik a média kampányban való részvételével, amely a médiaszolgáltatókra, a sajtóra és a filmszínházakra tartalmaz előírásokat.

A Kúria állandó gyakorlata, hogy választási eljárási ügyekben a Ve-t tartja elsődlegesnek, más jogszabályt a választási törvényekkel összhangban alkalmaz. A Kúria a Kvk.II.37.307/2014/3. számú határozatában elvi tartalommal mondta ki, hogy a választási jogviszonyban kizárólag a Ve. szabályai az irányadók, más típusú szabályozás alkalmazására a Ve. felhatalmazása alapján van lehetőség.

A választási kampányban más időszakokhoz képest is különösen nagy jelentősége van a választópolgárok minél teljesebb körű tájékoztatásának. A demokratikus jogállamiság elve megkívánja, hogy a népképviselői szervek megválasztására demokratikus közvélemény és a választók minél megalapozottabb döntése alapján kerüljön sor. Szabad és demokratikus választások nem képzelhetők el anélkül, hogy a sajtó ne a megfelelő tájékoztatáshoz kapcsolódó alkotmányos felelőssége szerint járna el. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ez mindennek előtt 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. A Kúria döntésében érvényesített követelmények ezt a célt szolgálják.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy ez az értelmezés összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1999-ben elfogadott ajánlással, amely – az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről kötött Római Egyezmény szólásszabadságról rendelkező 10. cikkére tekintettel – iránymutatást adott a választási kampány sajtóbeli megjelenítésével kapcsolatban [*Recommendation No. R*

(99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns]. Az ajánlás értelmében bár a nyomtatott sajtó esetében – szemben a médiaszolgáltatásokkal – a tájékoztatás terén általában nem róható kötelezettség a szerkesztési gyakorlat alakítására, a közhatalmi szervek által fenntartott kiadványok kivételt jelentenek ez alól. E sajtótermékeknek a választási kampányidőszakban a kiegyensúlyozott, elfogulatlan tájékoztatás kötelezettsége alapján kell eljárniuk, és egyik jelöltet vagy jelölő szervezetet sem támogathatják vagy diszkriminálhatják.

A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye, a választási kérdésekben követendő jó gyakorlatok kódexe (Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002), CDL–AD (2002) 23 rev) a 2.3. pontjában az egyenlő választójog kapcsán a jelöltek esélyegyenlősége tekintetében kifejezetten rögzíti, hogy

.... esélyegyenlőséget kell garantálni a pártoknak és jelöltjeiknek, mely az állami közhatalmi szervek általi semleges hozzáállást is magában kell foglalja, különösen:

- i. a választási kampány;
- ii. a médiamegjelenések, különösen a köztulajdonú média;
- iii. illetve a pártok és kampányok közfinanszírozása tekintetében....”

A jelölő szervezeteknek az Alaptörvényen alapuló feladata, a népakarat kinyilvánításában való közreműködése, a társadalmi problémák megfogalmazása és közvetítése az állampolgárok felé akkor működik, ha ez nemcsak a jelölő szervezeten belül, hanem a külvilág felé is hatékonyan megnyilvánul.

Minden jelöltnek alapvetően azonos lehetőségek kell, hogy a rendelkezésére álljanak a választási kampányban, vagyis a szavazatokért való verseny nyitott kell legyen. Ez azt jelenti, hogy az „államnak” elkötelezettnek kell lennie a törvények olyan alkalmazása iránt, amely az egyenlő bánásmódot biztosítja minden érintettet illetően a választási eljárásban.

Jóllehet az önkormányzatoknak a választási kampány ideje alatt is megvannak az általános feladatai, ebben az időszakban a választójog gyakorlásának a különös szabályai kerülnek előtérbe. Alkotmányjogi szempontból nem kifogásolható alappal, 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.

...”

C. A Kúria 2014.12.376 sz. határozata

36. A szóban forgó ügy tárgya egy választási kampányfilm betiltása volt melyben két majom szerepelt akik két jelölt hangján beszéltek. A Kúria indoklása a következőket tartalmazta:

„...”

A Ve. 141. § szerint kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása, és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása, vagy ennek megkísérlése céljából. Kampányeszköznek minősül a Ve. 140. § c) pontja értelmében a politikai reklám, melynek tartalmi elemeit az Mttv. 203. § 55. pontja határozza meg. Ez kimondja: "Politikai reklám: valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám."

A Ve. tehát 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. Az ilyen irányú kampánytevékenységnek azonban gátat szabnak a Ve. alapelvei.

Az NVB által hivatkozott Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét. A rendeltetésszerű joggyakorlás a joggal való visszaélés törvényi tilalmát rögzítő polgári jogi szabályozásból kiindulva az egész jogrendszert átható követelmény. Azt jelenti, hogy a jogintézményekkel célhoz és tartalomhoz kötöten élhetnek annak címzettjei. Csak az a joggyakorlás élvez törvényi védelmet és elismerést, amelyben a jogosultság formális előírásain túl annak valódi tartalma is felismerhető. A felperes által hivatkozott véleménynyilvánítás szabadsága az Alaptörvényben és Ptk.-ban megfogalmazott emberi méltósághoz való joggal összeegyeztetve gyakorolható. Ebből a szempontból kellett vizsgálni, hogy a kérelmező kampányfilmje az abban foglalt tartalommal a fenti jogot sérti-e.

A Kúria osztja az NVB határozatának ezzel kapcsolatban kifejtett alapjogi értelmezést. Az állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, és ez az adott esetben alkalmas lehet az emberi méltóság megsértésére. Magyarországon a majommal való azonosítás azt eredményezi, hogy az állat leképeződött negatív tulajdonságai a jelöltekhez kötődnek (negatív kampány), miközben a kampányoló jelölt humán formában jelenik meg. A Kúria álláspontja szerint ez a negatív kampánynak olyan meg nem engedhető formája, mellyel szemben az érintett nem érvelhet, nem bizonyíthat. Ezzel sérülhet a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve."

D. Az Országos Választási Bizottság 9/2006. sz. állásfoglalása

37. Az Országos Választási Bizottság 2006. március 30-án a szavazólapok szavazóhelyiségből történő kivitele tekintetében hozott (9/2006 sz.) állásfoglalása az alábbiakat tartalmazza:

„....

A Ve. 70. § (1) bekezdése szerint "A választópolgár a szavazólapot borítékba teszi, és a szavazatszámoló bizottság előtt urnába helyezi".

Ennek a rendelkezésnek a nyelvtani, logikai értelmezése, továbbá a választási eljárásnak a Ve. 3. § a) és d) pontjaiban megfogalmazott alapelvei, vagyis a választás tisztaságának megóvása és a választási csalás megakadályozása, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveiből következik, hogy a szavazólap olyan

közkirat, amelynek rendeltetése a választópolgárok választói akaratának megjelenítése, illetve a választási eredmény megállapítása.

Ebből következően sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét az, ha a választópolgár a szavazólapot sajátjaként kezeli, és azt a szavazóhelyiségből kiviszi. A szavazólapnak a szavazóhelyiségből való elvitele alkalmat adhat akár választási csalás elkövetésére is, ennek megakadályozása a választások tisztaságához fűződő közérdek.

A szavazólap nem rendeltetésszerű felhasználása a választások titkosságának alkotmányos követelményét is sértheti.

Az OVB álláspontja szerint a szavazólap fizikai valóságában nem a szavazópolgáré, tehát a Ve. 3. § b) pontjában foglalt alapelve - az önkéntes részvétel a szavazásban - nem ad felhatalmazást a szavazólapnak szavazókörből történő kivételére.”

E. A Nemzeti Választási Bizottság 12/2014. sz. Iránymutatása

38. A Nemzeti Választási Bizottságnak a szavazólapok szavazóhelyiségen kívülre viteléről és lefényképezéséről szóló 12/2014. sz. Iránymutatása releváns részei a következők:

„1. A Ve. 182. § (1) bekezdése rendelkezéséből, mely szerint a választópolgár a szavazólapot borítékba helyezheti és az urnába dobja, annak nyelvtani és logikai értelmezése alapján, figyelemmel a választás tisztaságának megővése, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveire is, az következik, hogy a szavazólap olyan okirat, amelynek rendeltetése a választópolgárok választói akaratának megjelenítése, illetve a választási eredmény megállapítása.

2. Ebből következően sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét és a választások tisztaságát is az, ha a választópolgár a szavazólapot sajátjaként kezeli, és azt a szavazóhelyiségből kiviszi vagy arról annak borítékba, illetve urnába helyezése előtt felvételt készít. A szavazólapnak a szavazóhelyiségből való elvitele, illetve arról – fénykép, videó stb. – felvétel készítése alkalmat adhat akár választási csalás elkövetésére is, ennek megakadályozása a választások tisztaságához fűződő közérdek.

3. A szavazólap nem rendeltetésszerű felhasználása a választások titkosságának Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban: Alaptörvény) rögzített követelményét is sértheti. A szavazás titkosságához viszont hozzátartozik a szavazólap tartalmának titkossága is, így sérti a Ve. alapelvét, ha a választó szavazatáról, illetve a szavazólapról felvételt készít. A szavazás titkossága nem csak a választói akarat biztonságos érvényesülését, hanem az egész szavazás jogállami, demokratikus módon történő megvalósulását is biztosítani hivatott, így jelentősége túlmutat az egyes választók magatartásán. Természetesen a szavazás titkossága nem keletkeztet titoktartási kötelezettséget a választók oldalán, de a rendeltetésszerű

joggyakorlás követelménye alapján a szavazópolgár nem élhet vissza azzal a körülménnyel, hogy a szavazás titkossága az együttműködése nélkül csak részben valósulhat meg.

4. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint, sem az Alaptörvény, sem a Ve. rendelkezéseiből nem következik, hogy a szavazólap átadásával az a szavazópolgár tulajdonába kerülne, így azzal sajátjaként nem rendelkezhet, kizárólag a szavazás céljára használhatja. A választási eljárásban való önkéntes részvétel sem foglalja magában azt a jogot, hogy a szavazópolgár a szavazólapot a szavazás helyszínéről magával viheti.

Indoklás

A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a ... Még a választópolgár által elrontott szavazólap sem kerül a választópolgár szabad rendelkezése alá.

A fentiekre is tekintettel a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a választás tisztaságának megővése, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével, továbbá az Alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a szavazás titkossága választási alapelvvel ... csak az a választói magatartás egyeztethető össze, ha a választópolgár a szavazás alkalmával a szavazólapot nem sajátjaként kezeli, hanem választójoga gyakorlásának kifejezését és az eredmény megállapítását segítő eszközként. Ilyenként azt a szavazóhelyiségből nem viheti ki és arról annak borítékba, illetve az urnába helyezése előtt távközlési, digitális vagy más információtechnológiai eszközzel nem készíthet felvételt abból a célból, hogy azt harmadik személynek – bármilyen célból – megmutassa.

Jelen iránymutatásban foglalt megállapítások célja a visszaélések (pl. az úgynevezett láncszavazások) lehetőségének megakadályozására vonatkozó jogértelmezés kifejtése a választások tisztaságának védelme érdekében.”

III. ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI ANYAGOK

39. Az Európa Tanács tagállamainak jogalkotása tekintetében a Bíróság rendelkezésére álló anyagok, különösen a 34 tagállam tekintetében elvégzett kutatás azt mutatja, hogy valamennyi érintett állam alkotmányos vagy törvényi szinten elismeri a szavazás titkosságához való jogot.

40. A tagállamok többsége nem szabályozza kifejezetten a szavazók által különböző médiacsatornákon közzétehető információkat arról, hogy miként szavaztak.

41. Két tagállam (Albánia és Izland) joga speciális szabályokat tartalmaz a szavazat fénykép útján történő közzététele tekintetében, mégpedig tiltva az ilyen eljárást.

42. A kutatással érintett tagországok közül két tagországban (a Cseh Köztársaságban és Finnországban) több fórumon jóváhagyták a szavazóknak azt a jogát, hogy saját szavazatukról különböző médiacsatornákon információkat tegyenek közzé.

43. Három tagállam (Portugália, Örményország és Észtország) általános tilalmat ír elő a tekintetben, hogy a szavazók bármilyen módon információt tegyenek közre arról, hogy hogyan szavaztak. Ezen kívül Portugáliában a Nemzeti Választási Bizottság gyakorlata szerint a szavazók a szavazócéduláikról nem készíthetnek fényképeket és azokat nem tehetik közzé semmilyen internet platformon.

44. Kilenc ország jogrendje tiltja, hogy a szavazóhelyiségben fényképeket készítsenek, kamerát, vagy mobiltelefont vigyenek be. Ausztriában az Alkotmánybíróság határozott úgy, hogy a szavazók által önkéntesen, különösen a közösségi médiafelületeken az általuk leadott szavazatról közzétett információ nem sérti a szavazás befolyásolásának tilalmát, mivel ez az alapelv a szavazókat csak az egyéni választási döntések befolyásolása ellen védi.

45. Három országban (Horvátország, Franciaország és az Egyesült Királyság) a választási szervezetek instrukciókat és javaslatokat tettek közzé, melyben nem javasolják, hogy a szavazók a szavazóhelyiségben mobiltelefonokat használjanak.

IV. AZ EURÓPA TANÁCS DOKUMENTUMAI

46. A Parlamenti Közgyűlés 1704 (2005) számú, „Népszavazások: a helyes gyakorlat felé Európában”, címmel 2005. április 29-én elfogadott 1704 (2005) számú Ajánlása többek között a következőket tartalmazza:

“...

2. A Parlamenti Közgyűlés álláspontja szerint a népszavazások az állampolgárok számára lehetővé teszik, hogy részt vegyenek a politikai döntéshozási eljárásban; a népszavazás biztosítja a civil szervezetek részvételét a demokratikus közéletben.

...

12. Korábbi álláspontját megerősítve a Közgyűlés hangsúlyozza, hogy a közvetlen társadalmi részvétel a döntéshozási folyamatokban azt igényli, hogy a törvényhozó rendszeresen tájékozódjon az aktuális eldöntendő kérdésekről és általában a demokratikus döntéshozási folyamatról. Mindezt figyelembe véve az Európa Tanács aktívabban kell közreműködjön a médiatudatosság és a demokrácia keretében gyakorolható állampolgári jogok tekintetében biztosítható oktatás területén, valamint a népszavazások helyes gyakorlatának kidolgozása terén.

...”

47. 2006. október 13-án és 14-én 68. plenáris ülésén a European Commission for Democracy through Law (a Velencei Bizottság) elfogadta a „Népszavazások lefolytatására vonatkozó irányelvét” amelyek releváns részei a következők:

“...

3.2. A szavazók joga a választási csalások megelőzésével kapcsolatos kívánságaik kifejezésére és ezzel kapcsolatos tevékenységeire.

a. Szavazási eljárás

...

ix. fel nem használt és érvénytelen szavazólapokat sosem lehet a szavazóhelyiségből kivinni.

...

xv. az állam köteles büntetni valamennyi választási csalást.

...

b. A szavazók kívánságainak kifejezéséhez való jog következőket is tartalmazza:

i. a törvényhozó hatalom által elrendelt népszavazást a végrehajtó hatalom köteles megszervezni; ez különösen fontos akkor, ha a népszavazást nemcsak a végrehajtó hatalom jogosult kezdeményezni;

ii. az eljárási szabályok betartása; különös tekintettel arra, hogy a népszavazásokat a jogszabályban előírt határidőn belül kell megtartani;

...

4. Titkos szavazás

a. A szavazók számára a szavazás titkossága nem csak jog, hanem egyben kötelezettség is, melynek megsértése a nyilvánosságra hozott szavazólap érvénytelenítésével büntetendő.

b. A szavazás mindig egyéni kell, legyen. A családi körben történő szavazás, vagy bármely más formája annak, ha egy szavazó valaki más szavazatának leadását ellenőrzi, tilos.

c. A szavazatot ténylegesen leadó személyek listáját nem lehet nyilvánosságra hozni.

d. A szavazás titkosságának megsértését szankcionálni kell.

...”

A JOG

I. A KORMÁNY ELŐZETES KIFOGÁSA

48. A Kormány a tekintetben terjesztett elő kifogást, hogy az MKKP az Egyezmény 10. Cikke alapján előterjesztett panaszát megelőzően elmulasztotta kimeríteni az Egyezmény 35. Cikk 1. pontjában előírt hazai jogorvoslatokat.

A. A Kamara ítélete

49. A Kamara azt állapította meg, hogy az MKKP alkotmányjogi panasza azt a kérdést vetette föl, hogy a szóban forgó mobil applikáció működtetése miatt kiszabott szankcióval megsértették-e a véleménynyilvánításhoz való jogát, mivel ez a tevékenység az Alaptörvény 9. Cikk (1) bekezdése alá tartozik. Az adott tényállás alapján a Kamara úgy

találta, hogy az MKKP panaszának lényegi kérdését megfogalmazta az Alkotmánybíróság előtti eljárásban, és teljesítette a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettségét. Ennél fogva, a Kamara elutasította a Kormány kifogását.

B. A felek előadásai

1. A Kormány

50. A Kormány a Nagykamara előtt is azt a kifogást terjesztette elő, hogy a kérelmező az Alkotmánybíróságról szóló törvény („ABTV”) 26. § (2) bekezdésben szabályozott alkotmányjogi panasz keretében nem merítette ki a hazai jogorvoslati lehetőségeit, mivel az MKKP az Alkotmánybíróság előtt azzal érvelhetett volna, hogy a *Kúria* olyan jogszabályt alkalmazott, mely ellentétes volt az Alaptörvénnyel. A Kormány azt is előadta, hogy, bár az MKKP a *Kúria* döntései ellen az ABTV 27. §-a alapján benyújtotta az alkotmányjogi panaszt és így formálisan kimerítette-e lehetőségét, mégsem bizonyította, hogy az adott ügyben közvetlenül érdekelt lett volna, amely a hazai jog alapján az alkotmányjogi panasz befogadásának előfeltétele.

2. Az MKKP

51. Az MKKP ezzel a kérdéssel kapcsolatban nem tett észrevételt.

C. A Bíróság mérlegelése

52. A Bíróság mindenképp emlékeztet arra, hogy a 35. Cikk 1. pontjának megfelelően csak abban az esetben foglalkozhat egy adott ügygel, ha már valamennyi hazai jogorvoslati lehetőséget kimerítették. A kérelmezők kötelesek biztosítani a lehetőséget a hazai bíróságok számára, hogy a Szerződő Államok részéről megelőzzék, vagy orvosolják az állítólagos jogsértéseket. Ez a szabály azon a feltevésen alapul, hogy az állítólagos jogsértés tekintetében hatékony jogorvoslat áll rendelkezésre a hazai jogrendszerben. A 35. Cikk 1. pontja alapján csak olyan jogorvoslati lehetőségeket kell igénybe venni, melyek az állítólagos jogsértéssel kapcsolatosak, és amelyek alkalmasak arra, hogy azt orvosolják. Ezen jogorvoslati lehetőségek nem csak elméletben, de gyakorlatban is megfelelő biztosítékot kell teremtsenek és amennyiben ez nem áll fent, akkor nem állapítható meg a szükséges hatékonyság és elérhetőség. Az alperes államon van annak bizonyítási terhe, hogy ezek a feltételek teljesülnek (lásd többek között, *McFarlane v. Ireland* [GC], no. 31333/06, § 107, 10 September 2010; *Vučković and Others v. Serbia* (preliminary objection) [GC], nos. 17153/11 and 29 others, §§ 69-77, 25 March 2014; and *Parrillo v. Italy* [GC], no. 46470/11, § 87, ECHR 2015).

53. A Bíróság már több esetben megállapította, hogy az Egyezmény 35. Cikk 1. pontja szempontjából a hazai jogorvoslati lehetőségeket annak ellenére kimerítették, hogy a kérelmező alkotmányjogi panaszát elfogadhatatlanság miatt utasították el, mivel az Alkotmánybíróság előtti eljárásban a panasz lényegét megfelelően fogalmazták meg (lásd, *inter alia*, *Gäfgen v. Germany* [GC], no. 22978/05, § 144, ECHR 2010; see also *Uhl v. Germany* (dec.), no. 64387/01, 6 May 2004; *Storck v. Germany*, (dec.), no. 61603/00, 26 October 2004; and *Schwarzenberger v. Germany*, no. 75737/01, § 31, 10 August 2006). Más ügyekben viszont a Bíróság azt állapította meg, hogy a hazai jogorvoslatokat nem merítették ki, például, amikor a kérelmező eljárási hibája miatt utasították el egy fellebbezést (lásd *Jalloh v. Germany* (dec.), no. 54810/00, 26 October 2004).

54. Ami a Kormány ABTV 27. §-ára vonatkozó hivatkozását illeti, a Bíróság megállapítja, hogy nem volt vita a felek között abban a tekintetben, hogy ez az alkotmányjogi panasz a jelen ügy körülményei között hatékony jogorvoslatnak tekinthető. Mi több, a Kormány elismerte, hogy az MKKP nem a hazai jog előírásainak megfelelően terjesztette elő panaszát, konkrétan, az MKKP az alkotmányjogi panaszában nem az ABTV 27. § (a) pontjában előírtaknak megfelelően valószínűsítette közvetlen érdekeltiségét az általa benyújtott alkotmányjogi panaszban.

55. A Bíróság megállapítja, hogy az előtte megindított eljárásban az MKKP abban a tekintetben nyújtott be panaszt, hogy az általa a szavazók számára az országos népszavazás ideje alatt rendelkezésre bocsátott mobil applikáció hatóságok általi betiltása és az emiatt kiszabott szankció sértette a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. Ezt a kérdést a *Kúria* előtt konkrétan felvetette, előadva, hogy a szavazók felhívása az applikáció használatára a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának gyakorlása volt, és ezen felül a szavazókat is bátorította arra, hogy az ő véleménynyilvánításához való joguk gyakorlásának keretében használják az applikációt (lásd 26. és 27. pontok fent).

56. A Bíróság azt is megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárásban az MKKP hiánytalanul ismertette az NVB és a *Kúria* előtti eljárást, és panaszt terjesztett elő a tekintetben, hogy megsértették az Egyezmény 10. Cikkében és a magyar Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. Konkrétan az Alkotmányjogi panaszban foglaltakon túl, mely szerint a mobil applikációt azzal a céllal fejlesztették ki, hogy lehetőséget biztosítsanak a szavazók számára, hogy egy közérdekű témában kifejtsék álláspontjukat a népszavazás alatt, az MKKP azzal is érvelt, hogy az Alaptörvénynek a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó IX. Cikk (1) bekezdése hatály alá tartozik saját magatartása is, mellyel a szavazókat a véleménynyilvánítás szabadságához való joguk gyakorlására hívták föl. Így alkotmányjogi panaszában az MKKP konkrétan megjelölte, hogy saját jogon sértették meg véleménynyilvánítási szabadságát és ezt az állítását olyan érvekkel

támasztotta alá, melyek a sérelmezett intézkedés aránytalanságát mutatták ki (lásd 28. pont fent). Az adott körülmények között a Bíróság úgy találja, hogy a kérelmező az Alkotmánybíróság előtti eljárásban felvetette a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának megsértésével kapcsolatos problémáját és így lehetőséget biztosított a hazai bíróságoknak arra, hogy orvosolják az állítólagos jogsértést.

57. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a panasz elfogadhatatlan, megállapítva, hogy az ügy a szavazók véleménynyilvánítás szabadságához való jogát érinti, melyhez az MKKP pusztán egy platformot biztosított, anélkül, hogy ő maga véleményt nyilvánított volna. Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az MKKP által hivatkozott jogosultság nem érintette a kérelmező párt véleménynyilvánítási szabadságát, nem akadályozza a Bíróságot annak megállapításában, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették.

58. A Kormány ABTV 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszra vonatkozó előadása tekintetében a Bíróság megállapítja, hogy ez a jogorvoslat kizárólag olyan esetekben alkalmazható, amikor a panaszos jogait egy állítólagosan alkotmányellenes rendelkezéssel sértik meg és nem születik bírói ítélet, vagy nem áll rendelkezésre semmilyen jogorvoslat az állítólagos jogsértés orvoslására. A 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak olyan esetben, amikor az állítólag tévesen alkalmazott, vagy értelmezett jogszabály tartalmát tekintve nem alkotmányesítő.

59. A Bíróság megállapítja, hogy a hazai eljárások során és a Bíróságok előtti eljárásban sem állította az MKKP, hogy a vele szembeni állítólagos jogsértés alapja alkotmányellenes jogszabály lett volna. Pont ellenkezőleg, panaszának lényege az volt, hogy véleménynyilvánítási szabadságát a hazai hatóságok egyedi döntéseivel sértették meg. Ennek folytán, a jelen problémát az említett határozatokkal szemben lefolytatott jogorvoslati eljárások vizsgálatával kell megoldani. Ezért, amint fent is említettük, az MKKP a kampánytevékenységének korlátozásával kapcsolatos panaszt a *Kúria* és az Alkotmánybíróság előtti eljárás során igénybe vehető jogorvoslatokkal kapcsolatban terjesztette elő.

60. Mivel az MKKP panaszának lényege a hazai jog téves értelmezése és alkalmazása, és mivel a Kormány nem jelölte meg, hogy az ABTV 26. § (2) bekezdése alapján rendelkezésre álló jogorvoslat miért lenne hatékony a gyakorlatban a jelen panasz tekintetében, a Bíróság megállapítja, hogy az MKKP nem volt köteles ezt a fent említett jogorvoslati lehetőséget igénybe venni.

61. Megjegyezve azt, hogy a hazai jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó kötelezettség szabálya csak az állítólagos jogsértéssel kapcsolatos jogorvoslatokat érinti (lásd *Ivinović v. Croatia*, no. 13006/13, § 28, 18 September 2014), a Bíróság úgy véli, hogy a kérelmező a panaszával

kapcsolatos egyetlen rendelkezésre álló hazai jogorvoslat felhasználásával teljesítette az Egyezmény 35. Cikk 1. pontjában megfogalmazott követelményt a hazai jogorvoslatok kimerítésének tekintetében.

62. Ennél fogva, a Kormány hazai jogorvoslatok kimerítésének elmaradására vonatkozó kifogását el kell utasítani.

II. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

63. Az MKKP azt kifogásolta, hogy az általa működtetett és a szavazók számára a szavazólapokról készített fényképek anonim közzétételét lehetővé tevő mobil applikáció működtetésének betiltását és szankcionálását megfogalmazó határozatok sértették az Egyezmény 10. Cikkében védett véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát. Az említett Cikk a következőképpen rendelkezik:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

64. A Kormány vitatta ezt az érvelést.

A. A Kamara ítélete

65. A Kamara megállapította, hogy az MKKP-ra azért szabtak ki bírságot, mert információk közzétételére és befogadására alkalmas kommunikációs eszközt biztosított. A Kamara úgy tekintette, hogy az MKKP a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát gyakorolta azzal, hogy fórumot biztosított másoknak ahhoz, hogy a szavazólapokról készített fényképek posztolása útján fejezzék ki véleményüket. Ennél fogva az ezzel kapcsolatos szankció az adott joggyakorlásába való beavatkozásnak minősült.

66. A Kamara nem vette figyelembe, hogy azt is vizsgálni kellett volna, hogy vajon a beavatkozást törvény írta-e elő, mivel a szóban forgó intézkedés tekintetében más okokból állapították meg a 10. Cikk megsértését. A Kamara azt állapította meg, hogy a Kormány elmulasztotta bizonyítani, hogy az Egyezmény 10. Cikkének 2. pontja szerinti érdekek közül melyeket szolgáltatta az alkalmazott tilalom. Az állítólagos titkosság és

a választások tisztaságának érdeke tekintetében a Kamara egyetértett a *Kúriával*, hogy a jelen eset tényállása nem tartalmazott olyan elemet, mely alátámasztotta volna azt a nézetet, hogy az érvénytelenített szavazatok közzététele bármelyikre hatással lett volna. A Kormány és a hazai hatóságok a Választási eljárásról szóló törvény 2. § (1) bekezdés (e) pontjában szabályozott „rendeltetésszerű joggyakorlás” követelményére hivatkoztak, mellyel kapcsolatban a Kamara azon az állásponton volt, hogy, bár a hazai jog alapján erre hivatkozva korlátozásokat alkalmazhatnak, mégsem lehet kapcsolatba hozni az Egyezmény 10. Cikkében foglalt egyik céllal sem. Ezért a beavatkozás nem tekinthető az Egyezmény 10. Cikk 2. pontjában felsorolt legitim célok valamelyikét szolgáló intézkedésnek. A Kamara egyhangúlag azt állapította meg, hogy megsértették az Egyezmény 10. Cikkét.

B. A felek előadásai a Nagykamara előtti eljárásban

1. Az MKKP

67. Az MKKP azzal érvelt, hogy az Egyezmény 10. Cikkében megfogalmazott véleménynyilvánítás szabadságához való jogának gyakorlásába beavatkoztak. Állításának alátámasztására elsősorban azt adta elő, hogy az általa közzétett mobil applikáció nagy jelentőségű témában közzétehető politikai vélemények terjesztésének médiuma volt és ennél fogva a 10. Cikk védelme alatt állt. Az NVB és a *Kúria* döntései alapján előadta azt is, hogy pusztán az a tény, hogy a mobil applikációnak a „Szavazz érvénytelenül!” nevet adták, politikai vélemény kinyilvánítása volt, mely az Egyezmény 10. Cikkének védelme alatt áll, mivel arra hívta föl a szavazókat, hogy érvénytelenül szavazzanak, ezért alkalmas volt arra, hogy befolyásolja őket. Az MKKP azt is hangsúlyozta, hogy politikai pártként működik, és ezáltal hozzájárul a demokrácia működéséhez, valamint kiemelte azt a tényt is, hogy a mobil applikációval a választók politikai nézeteinek alátámasztását is segítették, mivel széles körben beszámolt róla a média.

68. A *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (no. 37374/05, 14 April 2009) and *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* ([GC], no. 18030/11, 8 November 2016), ügyekre hivatkozva a kérelmező párt hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a társadalom örkutyájának szerepét vállaló szervezetek közügyekre tartozó információkat gyűjthessenek, és azzal érvelt, hogy a mobil applikáció célja a népszavazás tisztaságának megfigyelése, anonim adatok összegyűjtése és megosztása útján.

69. A beavatkozás jogalapja tekintetében az MKKP bemutatta, hogy a magyar jogban sem olyan jogszabály, sem választási szervezet határozata, vagy Bírósági ítélet nem létezik, mely kimondaná, hogy tilos lefényképezni a szavazólapot. Azzal érvelt, hogy az NVB által kibocsátott Irányelvek a 10. Cikk 2. pontja tekintetében nem minősülnek „törvénynek” mivel nincs

kötelező erejük. Mindemellett a választási eljárásról szóló törvényben megfogalmazott rendeltetésszerű joggyakorlás elve nem szolgálhat jogalapul a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására. A kérelmező párt hangsúlyozta, hogy a magyar bírói gyakorlat szerint ezen alapelv megsértését csak akkor állapítják meg, ha látszólag formális jogkövetés köntöskében jelenik meg nyilvánvaló visszaélő magatartás, melynek hátrányos jogkövetkezményei vannak (például mások jogainak korlátozása vagy megsértése). Az MKKP hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára, mely szerint ezen alapelvre hivatkozva a választások kontextusában csak abban az esetben korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága, ha mások jogainak, így például a jelöltek, vagy politikai pártok jó hírvének védelmét szolgálja. Mi több, az MKKP szerint a szavazás titkossága a magyar jog szerint olyan jogosultság, melyről le lehet mondani és nem minősül kötelezettségnek.

70. A beavatkozás célja tekintetében az MKKP nem vitatta, hogy a választások tisztasága és a szavazás titkosságának biztosítása elméletileg olyan legitim célnak tekinthető, mely igazolhatja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. Azonban a *Kúria* álláspontjának fényében, mely szerint a jelen ügyben a fenti célok semmilyen szerepet nem játszottak, az MKKP szerint kérdéses, hogy ezek egyáltalán „legitim céloknak” tekinthetők-e, melyeket a mobil applikáció használatának korlátozásával kellene védeni. Mindemellett az MKKP azzal is érvelt, hogy a szavazólap célja és a rendeltetésszerű joggyakorlás nem kapcsolódik a 10. Cikk 2. pontjában felsorolt egyik célhoz sem.

71. Tudomásul véve, hogy a választások szabályozása tekintetében az államok széles mozgástérrel rendelkeznek, az MKKP azzal érvelt, hogy ez a mozgástér nem terjed ki a véleménynyilvánítási szabadságra. A 10. Cikk által védett jogok nem gyengíthetők a szabad választásokhoz való jogra hivatkozással.

72. Azon érv alátámasztására, hogy a beavatkozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban, az MKKP rámutatott arra a tényre, hogy a magyar jog alapján a szavazás titkossága jog és nem kötelezettség, mindenesetre a szavazólapról és közzétett fényképek nem kapcsolhatók az egyéni szavazókhoz, ezért azok posztolása nem sértette a szavazás titkosságát.

73. Másrészt az MKKP hangsúlyozta eljárásának relevanciáját, előadva, hogy a mobil applikációt egy rendkívül ellentmondásos „elfogadhatatlan” és „ésszerűtlen” népszavazással kapcsolatban fejlesztették ki. Kifejtette, hogy a szavazást megelőzően a Kormány intenzíven kampányolt, melyekre az MKKP óriásplakátokon abszurd humorral válaszolt. Az ellenzéki pártok többsége hangsúlyozta a népszavazás manipulatív és primitív mivoltát és bojkottra szólított föl, míg mások, mint maga az MKKP, arra bízta a szavazókat, hogy vegyenek részt a népszavazáson, de érvénytelen szavazatot adjanak le.

74. Az MKKP hangsúlyozta továbbá, hogy eljárása hozzájárult a demokratikus folyamatokhoz, mivel az információs társadalom korában a közösségi média a közbeszéd fontos eszközévé vált. Mindemellett a szavazat leadásának megosztása, amellet, hogy a mindennapi élet egy fontos eseményéről történő beszámoló, politikai szólásnak is minősül és a polgárok tudatos tevékenysége. A kérelmező párt hangsúlyozta, hogy a mobil applikáció útján a szavazólapról készült fényképek megosztása erősítette a demokráciát is, mivel arra ösztönzött másokat, hogy vegyenek részt a szavazásban. Álláspontja szerint azzal, hogy mindezt egy anonim fórum útján tették lehetővé, biztosította azt is, hogy elkerüljék a közösségi média útján történő választási manipulációkat is.

75. Végül az MKKP azt is előadta, hogy a *Kúria* döntéseiből az is kitűnik, hogy a hazai hatóságok nem vontak megfelelő mérleget egyrészt a rendeltetésszerű joggyakorlatának biztosításának elve, másrészt az információ közzététele és az információhoz való jutás szabadságának az elve között. Ha ezt a mérlegelést megfelelően hajtották volna végre, egyértelműen bebizonyosodott volna a hazai hatóságok számára, hogy a szavazásnak sem a tisztasága, sem titkossága nem sérült.

2. A Kormány

76. A Kormány nem vitatta, hogy a Bíróság előtti eljárásban az MKKP által felsorolt érvek alapján kimutatható, hogy beavatkoztak az MKKP véleménynyilvánítás szabadságához való jogába.

77. A beavatkozás jogalapja tekintetében a Kormány fenntartotta álláspontját, hogy a szavazólapok lefényképezése sérti a választási eljárásra vonatkozó törvény 2. § (1) bekezdés (e) pontját, mely szerint a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. Ezt értelmezte az NVB a választási eljárásokról és népszavazásról szóló 12/2014-es Iránymutatásában, mely szerint figyelemmel kell lenni a műszaki fejlődés új vívmányaira, azonban a szavazók a szavazóhelyiségen kívülre nem vihetik a szavazócédulát még virtuális formában sem és semmilyen módon nem készíthetnek róla felvételt. Ezért a szavazók semmilyen felvételt nem készíthetnek a szavazólapokról. Ez a jogértelmezés mind hozzáférhető, mind előrelátható volt az MKKP számára.

78. Megvizsgálva most már a vitatott korlátozás legitim célját, a Kormány előadása szerint a kifogásolt intézkedés szükséges volt egy demokratikus társadalomban a közérdek védelme érdekében, mivel így lehetett biztosítani a szavazási eljárás rendjét, (beleértve a kampány tevékenységet is) és a szavazólapok „normális” használatát. A Kormány előadta, hogy ezek a célok beletartoznak a „mások jogainak védelme” kitételbe, beleértve a szavazás titkosságához és a választás tisztaságához való jogot, valamint a demokratikus intézményrendszer megfelelő működését. Ezért a szóban forgó kérdések a szavazók politikai

véleménynyilvánításának szabad kifejezését védelmezték, mivel a szavazók befolyásolását küszöbölték ki.

79. A választójogról szóló törvény 2. § (1) bekezdés (e) pontjában előírt „rendeltetésszerű joggyakorlás” alapelve tekintetében a Kormány azzal érvelt, hogy ez az elv a joggal való visszaélés tilalmát fogalmazza meg és az állam demokratikus intézményrendszer tekintetében fennálló kötelezettségéből fakad, melynek keretében az állam feladata biztosítani a „zavargás megelőzését” és a „mások jogai védelmét”. Ez a jogintézmény biztosítja a jogállamiságot és a jogbiztonságot is.

80. Abban a kérdésben, hogy az intézkedés szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban, a Kormány hangsúlyozta, hogy a szavazólapok lefényképezésének jelenségét különböző társadalmak a történelmi, jogi és kulturális hagyományaiktól függően különböző módon értékelik. Az európai konszenzus hiányában a tagállamoknak széles mozgásterük van ezen a területen és a hazai hatóságok vannak jobb helyzetben, a társadalom érdekeinek szolgálata tekintetében.

81. A Kormány azzal érvelt, hogy nyomós társadalmi érvek indokolta a szavazólapok szavazóhelyiségből történő kivitelének megtiltását, történjék az akár fizikai, akár virtuális formában. Először is a fénykép készítésének általános tilalma a szavazatvásárlás megelőzését szolgálta. Bár a jelen ügyben nem hangzott el, hogy ennek esélye konkrétan fennállt-e, ez a választási csalás a láncszavazás formájában korábban előfordult. Mi több, a Kormány álláspontja szerint, a mobil applikáció használata a választási eljárás tisztaságára is kihatással van, mivel befolyásolhatja a választási szervezetekbe és a választás eredményébe vetett közbizalmat is. Azok az applikációk, melyek a szavazólapok adatainak, feldolgozását anélkül végzik el, hogy megfelelnek a hivatalos választáson alkalmazott számítástechnikai rendszerekkel szemben támasztott szigorú biztonsági előírásoknak, olyan eredményekkel szolgálhatnak, mely eltér a választási szervezetek által megállapított eredményektől és ezáltal kétségesse teheti az utóbbi szervezetek munkájának legitimitását.

82. A Kormány álláspontja szerint amennyiben a demokratikus társadalom intézményrendszerébe vetett bizalom válik kérdésessé, irreleváns, hogy voltak-e tényleges bizonyított választási csalások; a gyanú is elég ahhoz, hogy a demokratikus társadalomba vetett közbizalmat aláássa.

83. Másrészt a Kormány megkérdőjelezte az MKKP eljárását is, rámutatva, hogy nem volt „társadalmi igény” a választók részéről arra, hogy fotók formájában megosszák szavazataikat. Ezt az a tény bizonyítja, hogy mindössze 3894 fotót osztottak meg a mobil applikáció útján, míg az összes 3,643,055 leadott szavazatból 224,668 volt érvénytelen.

84. Mindenesetre a Kormány álláspontja szerint a szóban forgó intézkedés az elérni kívánt céllal arányos volt. Azzal érveltek, hogy az MKKP-t nem azért büntették, mert lefényképezte a szavazólapokat, hanem azért, mert olyan kampányanyagot használt, mely szavazók ezreit

ösztönözte arra, hogy megszegjék a szavazás szabályait. Ezen kívül a szavazók továbbra is szabadon adhattak hangot politikai véleményüknek, bármilyen módon, kivéve azt, hogy a szavazólapjukról készített fényképeket megosztják. Az MKKP számára az intézkedés nem jelentett korlátozást a tekintetben, hogy a szavazólapok lefényképezésén kívül bármely más módon kampányoljanak a szavazók között az érvénytelen szavazat leadása mellett. További körülmény, hogy az MKKP-ra csak kis összegű bírságot szabtak ki.

C. A Bíróság mérlegelése

1. Fennállt-e a beavatkozás

85. Nem vitatott a felek között, hogy a hazai hatóságok döntése beavatkozást jelentett az MKKP véleménynyilvánítási szabadságába, melyet az Egyezmény 10. Cikke biztosít. A Bíróság az alábbi okokból nem lát okot arra, hogy másképp döntsön.

86. A Bíróság korábbi gyakorlatában megállapította, hogy fényképek készítése általában fontos kommunikációs funkciókat szolgál, mivel közvetlenül nyújt tájékoztatást és többször megállapítást nyert, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához való jog kiterjed a fotók nyilvánosságra hozatalára is (lásd *Von Hannover v. Germany* (no. 2) [GC], nos. 40660/08 and 60641/08, § 103, ECHR 2012; see also *Ashby Donald and Others v. France*, no. 36769/08, § 34, 10 January 2013). A Bíróság álláspontja szerint a szavazólapokról készült fényképek posztolása olyan magatartás, mely a véleménynyilvánítás szabadságához való jog gyakorlásának minősül.

87. Az valóban igaz, hogy a szóban forgó fényképeket nem az MKKP készítette; valójában a fényképek terjesztésében működött közre, azzal, hogy a közzétételt segítő mobil applikációt bocsátott rendelkezésre. A Bíróság gyakorlata során már kimondta, hogy a 10. Cikk nem csak az információ tartalmára, hanem a közzététel módjára is kiterjed, mivel az utóbbi tekintetében alkalmazott korlátozás szükségszerű beavatkozást jelent az információk megismeréséhez közléséhez való jogba (lásd *inter alia*, *Ahmet Yildirim v. Turkey*, no. 3111/10, § 50, ECHR 2012). A nyomtatott sajtó tekintetében a Bíróság azt állapította meg, hogy a kiadók, akik nem feltétlenül azonosulnak az általuk kiadott művekben kifejtettekkel, szintén szólásszabadságot gyakorolnak azzal, hogy a szerzők számára médiumot biztosítanak (lásd *Öztürk v. Turkey* [GC], no. 22479/93, § 49, ECHR 1999-VI). Az új média kontextusában a Bíróság korábban már megállapította, hogy szintén véleménynyilvánítás szabadságához való jog gyakorlásának minősül a Google azon szolgáltatása, mely megkönnyíti egy csoporton belül weboldalak létrehozását és azok megosztását, (lásd *Ahmet Yildirim*, id fent, 49. pont.) Hasonlóképpen egy videó hostin weblap szintén fontos eszköze az információk és eszmék megismerésének és közlésének. Ezen szolgáltatások betiltása esetén megállapítható, hogy a felhasználókat

megfosztották az információk és eszmék megismeréséhez és közléséhez való joguktól (lásd *Cengiz and Others v. Turkey*, nos. 48226/10 and 14027/11, § 54, ECHR 2015 (kivonatok)). Hasonlóképpen, amennyiben a kérelmezők olyan weboldalt üzemeltetnek, amely a felhasználók számára digitális tartalom, úgy mint mozifilmek, zene és számítógépes játékok megosztását teszi lehetővé, úgy ez a tevékenység az Egyezmény 10. Cikkében biztosított információk megismerésének és közlésének szabadsága alá tartozik. Ezért a kérelmezők elmarasztalása az ilyen információ közlését megkönnyítő eszközök rendelkezésre bocsátásáért a véleménynyilvánítás szabadságához való jogukba történt beavatkozásnak minősült (lásd, *Neij and Sunde Kolmisoppi v. Sweden* (dec.), no. 40397/12, 19 February 2013).

88. Az előbb ismertetett joggyakorlattal összhangban a Bíróság elfogadja, hogy az MKKP a mobil applikációt a szavazók számára politikai véleményük közlésének megkönnyítésének érdekében készítette, és ezzel lehetővé tette számukra, hogy gyakorolják a véleménynyilvánítás szabadságához való jogukat.

89. Ezen kívül, a Bíróság megállapítja, hogy a hazai eljárások során a hatóságok azt mondták ki, hogy kampánytevékenységnek minősül az, ha valaki mobil applikációt készít a szavazók számára és arra hívja fel őket, hogy a szavazólapjukról fényképeket készítsenek, és ezeket töltsék föl és tegyék közzé, valamint arra biztatja őket, hogy érvénytelenül szavazzanak, mivel ez a tevékenység valószínűleg befolyásolja a szavazók döntését (lásd 27. pont fent). A Bíróság nem lát okot arra, hogy megkérdőjelezze a hazai hatóságok értelmezését az MKKP említett tevékenységével kapcsolatosan. Úgy véli, hogy az MKKP nem csak fórumot kívánt biztosítani a szavazók számára véleményük kifejtéséhez, de az is cél volt, hogy politikai üzeneteket közvetítsenek. Az adott kontextusban – országos népszavazás idején – és figyelemmel az applikáció nevére – „Szavazz Érvénytelenül” – szintén elmondható, hogy ez a mobil applikáció az MKKP véleménynyilvánításának is tekinthető a szóban forgó népszavazás tekintetében.

90. Ezen kívül a Bíróság azt is megjegyzi, hogy az MKKP állítása szerint nem azért bírságolták, mert közvetlen kampánytevékenységet folytatott, hanem azért, mert mindezt a szóban forgó mobil applikáción keresztül tette (lásd 26-27. pont fent). A Bíróság bevett gyakorlata szerint a 10. Cikkben megfogalmazott védelem nem csak az eszmék és információk tartalmára, hanem arra a formára is kiterjed, melyben ezeket kifejezik (lásd *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, § 31, Series A no. 298, and *Bédat v. Switzerland* [GC], no. 56925/08, § 58, 29 March 2016). Az MKKP tevékenysége ebbe a kategóriába tartozik.

91. A Bíróság álláspontja szerint az adott eset körülményei között a két aspektus – harmadik személyek által előállított tartalom számára fórum biztosítása és információk és eszmék terjesztése – elválaszthatatlanul összekapcsolódik. A Bíróság elfogadja, hogy az MKKP

véleménynyilvánítás szabadságához való jogának gyakorlása volt mindkét tekintetben az, hogy mobil applikációt készítettek a szavazók számára és arra hívták fel őket, hogy a szavazólapról készített fényképeket ide feltöltsék és nyilvánosságra hozzák.

92. A hatóságok reakciója az MKKP-nak az Egyezmény 10. Cikke alapján az öt megillető joggyakorlására, e jogokba való beavatkozásnak minősült.

2. Törvényben meghatározott volt-e a beavatkozás

(a) Általános elvek

93. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 10. Cikk 2. pontjában szereplő „törvényben meghatározott” kitétel nem csak azt kívánja meg, hogy a kifogásolt intézkedésnek a hazai jogban jogalapja legyen, hanem a szóban forgó jogalappal szembeni követelményekre is utal, amely azt jelenti, hogy az adott jogszabály az érintett számára megismerhető kell legyen és annak hatását az érintett előre kell lássa (lásd többek között, *Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, § 120, ECHR 2015, további hivatkozásokkal). A „jogszabály minőségének” mint az előreláthatóság legfontosabb tesztjének az a követelménye, hogy az adott jogszabály összhangban legyen a jogállamiság követelményeivel; ez azt feltételezi, hogy a hazai jog megfelelő biztosítékokat tartalmaz a hatóságok önkényes beavatkozásaival szemben (lásd *Malone v. the United Kingdom*, 2 August 1984, § 67, Series A no. 82, and *Olsson v. Sweden (no. 1)*, 24 March 1988, § 61, Series A no. 130).

94. Az előreláthatóság követelményével kapcsolatosan a Bíróság már többször megállapította, hogy egy szabály a 10. Cikk 2. pontja alapján csak akkor tekinthető „törvénynek” ha megfelelően precíz ahhoz, hogy meghatározza az egyén magatartására vonatkozó szabályokat. Az adott egyén – szükség esetén tanácsadó segítségével – az adott körülmények között ésszerű mértékig előre kell lássa magatartásának lehetséges következményeit. A következmények nem abszolút biztonsággal kell előreláthatóak legyenek, bár a kiszámíthatóság kívánatos, az erre való törekvés túlzott merevséghez vezethet és a jognak lépést kell tartania a változó körülményekkel is. Ennél fogva a jogszabályok végső soron többé kevésbé oly módon vannak megfogalmazva, hogy teret adjanak a gyakorlati értelmezésnek és alkalmazásnak (lásd még *Delfi AS*, cited above, § 121, and *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy* [GC], no. 38433/09, § 141, ECHR 2012). Az előreláthatóság követelménye nem értelmezhető úgy, hogy az anyagi jognak kell tartalmaznia a beavatkozásra irányadó feltételek és eljárások valamennyi részletkérdését. A „jogszerűség” úgy is teljesíthető, hogy az érdemi szabályokat tartalmazó törvényekben nem megfelelően szabályozható kérdéseket alacsonyabb szintű szabályok rendezik (lásd *Association Ekin v. France*, no. 39288/98, § 46, ECHR 2001-VIII). Ha tehát

egy törvény diszkrecionális jogot enged, ez önmagában nem sérti az előreláthatóság követelményét, feltéve, hogy a diszkréció keretei és annak gyakorlása megfelelő precizitással van szabályozva, tekintettel a szóban forgó intézkedés legitim céljára, és így az egyén megfelelő védelmet kap az önkényes beavatkozás ellen (lásd *Gillow v. the United Kingdom*, 24 November 1986, § 51, Series A no. 109).

95. Mindezek alapján a Bíróságnak nem feladata állást foglalni abban a kérdésben, hogy az alperes állam által egy adott terület szabályozására választott módszer megfelelő-e vagy sem. A Bíróság feladata annak megállapítása, hogy az így választott módszer és annak hatása összhangban van-e az Egyezményvel (lásd *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 18030/11, § 184, 8 November 2016).

96. A Bíróság arra is fölhívna a figyelmet, hogy az Egyezmény 34. Cikke alapján előterjesztett egyedi kérelem alapján lefolytatott eljárásban nem feladata a hazai jog absztrakt vizsgálata, hanem inkább azzal a kérdéssel kell foglalkoznia, hogy a kérelmező tekintetében alkalmazott jogszabályok felvetik-e az Egyezmény megsértésének kérdését (lásd *Perinçek v. Switzerland* [GC], no. 27510/08, § 136, ECHR 2015 (kivonatok) további hivatkozásokkal)

97. Mi több, bonyolult tényállások tekintetében felmerült bizonytalanság önmagában egy jogszabályt nem tesz a gyakorlatban kiszámíthatatlanná. Az Egyezmény „előreláthatósági” követelményének szintén nem jelenti megsértését az a pusztán tény, ha egy rendelkezés alapján több mint egy megoldásra juthatunk. A Bíróságok pont azért vannak megbízva az igazságszolgáltatás feladatával, hogy megoldják változó mindennapi gyakorlatból eredő értelmezési problémákat (lásd *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 65, ECHR 2004-I). Ugyanakkor a Bíróság tisztában van azzal is, hogy előbb utóbb minden jogszabály alkalmazásra kerül (lásd, *mutatis mutandis*, *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], no. 37553/05, § 115, ECHR 2015).

98. Ami az előreláthatóság követelményének terjedelmét illeti, ez jelentős részben függ az adott jogintézmény tartalmától, a szabályozott területtől és a szabályozással érintettek számától és státuszától (lásd többek között *Delfi AS*, cited above, § 122, and *Gorzelik and Others*, cited above, § 65).

99. Az a tény, hogy a jelen eset választással kapcsolatos, ebből a szempontból speciális jelentőséggel bír, tekintve, hogy a szavazási eljárás integritásának fontossága nagy jelentőségű a választók demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalmával kapcsolatosan. Ennél fogva a Bíróság gyakorlata szerint a választásokkal kapcsolatos jogszabályok bizonytalan és kiszámíthatatlan értelmezéseit a Bíróság egyrészt hatásukban előreláthatatlannak, vagy önkényesnek találta és ezért az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkével összeegyeztethetetlennek minősítette (lásd *Kovach v. Ukraine*, no. 39424/02, §§ 48-62, ECHR 2008; *Lykourazos*

v. Greece, no. 33554/03, §§ 50-58, ECHR 2006-VIII; and *Paschalidis, Koutmeridis and Zaharakis v. Greece*, nos. 27863/05 and 2 others, §§ 29-35, 10 April 2008).

100. További körülményként kell figyelembe venni, a jogszabályokkal szemben támasztott előreláthatósági követelmény vizsgálatakor, ha az említett jogszabályok a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásához szolgálnak alapul. Ezzel kapcsolatban a Bíróság emlékeztet arra, hogy „a szólásszabadság alapvető fontosságú a véleménynyilvánítás szabadságának jogi szabályozása során”. Ezért a választásokat megelőzően különösen fontos, hogy biztosítva legyen minden fajta vélemény és információ szabad áramlása (lásd *Orlovskaya Iskra v. Russia*, no. 42911/08, § 110, 21 February 2017). Ez különösen igaz, ha egy politikai párt véleménynyilvánítási szabadsága a tét. Amint azt a Bíróság többször is kimondta, a politikai pártok alapvető fontosságú szerepet játszanak a pluralizmus fenntartásában és a demokrácia megfelelő működésében. Ezért a politikai pártok véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását szigorú ellenőrzésnek kell alávetni (lásd többek között, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98 and 3 others, §§87-88 and 100, ECHR 2003-II). Ugyanez alkalmazandó *mutatis mutandis*, egy olyan népszavazás kontextusában, melynek célja annak megállapítása, hogy mi a szavazók akarata egy közérdekű ügy tekintetében.

101. A Bíróság álláspontja szerint ez az ellenőrzés természetesen arra is kiterjed, hogy vajon egy politikai párt véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása során a hatóságok által alkalmazott jogszabályok hatása előrelátható volt-e és ezáltal kizárható-e az önkényes jogalkalmazás. Itt a szigorú ellenőrzés nem csak arra szolgál, hogy megvédje a demokratikus politikai pártokat a hatóságok önkényes beavatkozásával szemben, de magát a demokráciát is védi, mivel ezen a téren a véleménynyilvánítás szabadságának bármely olyan korlátozása, mely nem megfelelően előrelátható jogalapon történik, sértheti a nyílt politikai vitát, a szavazási eljárás és a szavazás eredményének legitimitását és végül alááshatja az állampolgárok bizalmát a demokratikus intézmények integritásában és a jogállamiság iránti elkötelezettségükben.

(b) A fenti elvek alkalmazása a jelen esetben

102. A jelen esetben a felek álláspontja (lásd 69. és 79. pontok fent) eltért abban a tekintetben, hogy az MKKP véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás jogalapja megfelelően előrelátható volt-e és ennél fogva igaz-e, hogy a beavatkozást „törvény írta elő”.

103. Az MKKP azzal érvelt, hogy sem a hazai jog, sem a joggyakorlat nem tiltotta a szavazólapok lefényképezését és a rendeltetészerű joggyakorlás hazai hatóságok által a jelen ügyben alkalmazott követelménye csak abban az esetben alkalmazható választási kontextusban történt korlátozás tekintetében, ha olyan helyzettel kapcsolatos, ahol a korlátozandó

magatartásnak negatív következményei vannak, például mások jogának, így például jelöltek vagy politikai pártok jó hírnevének megsértése (lásd 69. pont fent).

104. A kormány a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére a választási eljárásról szóló törvény 2. § (1) bekezdés (e) pontjában megfogalmazottak, és e rendelkezés hazai bírósági gyakorlata szerint hivatkozott. Hozzátette azt is, hogy 2014-től (az NVB iránymutatások közzétételétől) az MKKP előre láthatta, hogy a szavazólapok lefényképezése az említett elv megsértése lesz (lásd 77. pont fent).

105. A Bíróság megállapítja, hogy az NVB a 2016. szeptember 30-i és október 7-i határozataiban egyrészt a VET 2. § (1) bekezdés (a) pontjára hivatkozott, mely a szavazási eljárás tisztaságának elvét fogalmazza meg, másrészt a 2. § (1) bekezdés (e) pontjára, mely a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét fogalmazza meg. A Kormány hivatkozott még az Alaptörvény 2. Cikk (1) bekezdésére is, mely a szavazás titkosságára vonatkozik és végül saját iránymutatásaira, melyek kifejezetten tartalmazzák, hogy a szavazólapok lefényképezése a fenti elvek megsértését jelenti (lásd 21. és 25. pontok fent).

106. A *Kúria* a maga részéről a korlátozás jogalapjaként a 2016. október 10-i és 18-i határozataiban kizárólag a 2. § (1) bekezdés (e) pontjára hivatkozott, amennyiben az a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét fogalmazza meg. Megállapította, hogy az MKKP eljárása nem sértette a jóhiszemű joggyakorlás követelményét. Az egyebekben elutasította az NVB azon indoklását és következtetéseit, melyek szerint az MKKP eljárása akadályozta a választások tisztasága és a szavazás titkossága elveinek érvényesülését. Hangsúlyozta, hogy az NVB iránymutatások nem jog szabályok, nincs kötelező erejük és ezért az ügy megítélése során azok nem vehetők figyelembe (lásd 26. pont fent).

107. A *Kúria* a 2016. október 18-án hozott 2. döntésében elfogadta az NVB értelmezését, mely szerint az MKKP eljárása kampány időszakban folytatott kampány tevékenység volt a választási eljárásról szóló törvény 141. §-a szempontjából, mivel a szavazók felhívása arra, hogy a szavazólapokról készült fényképeket töltsék föl és tegyék közé, és valamint azt, hogy érvénytelen szavazatot adjanak le, valószínűleg alkalmas volt arra, hogy befolyásolja a szavazók döntését. Ezt az eljárást a választási kampány szabályai megszegésének minősítették, melyért bírságot szabtak ki az MKKP-ra (a VET 2. § (1) bekezdés (e) pontja, valamint a 218. § (2) bekezdés (d) pontja alapján).

108. A Bíróság nem lát okot annak megkérdőjelezésére, hogy a Magyar jogban létezik olyan szabály, melynek célja annak megakadályozása, hogy magánszemélyek vagy szervezetek jogszerűtlen választási tevékenységet folytassanak és mindezt az adott jogszabály bírsággal fenyegeti. A Bíróság megállapítja, hogy a VET 2. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint az ott felsorolt alapelvek a választási eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazása

során mindvégig érvényesülnek. Ezen kívül a 218. § szabályozza, hogy a kampányszabályok megszegése esetén bírságot kell kiszabni. A Bíróság szintén megállapítja, hogy a hazai esetjogban a VET 2. § (1) bekezdés (e) pontjában megfogalmazott rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét alkalmazták a Bíróságok, beleértve a *Kúriát* is és ugyancsak alkalmazta az Alkotmánybíróság a választással kapcsolatos véleménynyilvánítási formák korlátozása során. Kizárt tehát, hogy a fenti jogszabályok nem lettek volna megfelelően megismerhetők.

109. A jelen ügy alapkérdése továbbra is az, hogy az MKKP tudta-e, vagy tudnia kellett volna-e megfelelő jogi szakértő tanácsának igénybevételével, hogy eljárása a hatályos választási eljárási jogszabályok megsértésének minősül, annak ellenére, hogy a hazai jog nem tartalmazott olyan kötelező rendelkezést (lásd 26. pont fent) mely kifejezetten a szavazólapok szavazás folyamán történő lefényképezését azoknak egy mobil applikációra közzététel céljából történő anonim föltöltését szabályozta volna.

110. A „rendeltetésszerű joggyakorlás” VET 2. § (1) bekezdés (e) pontja szerinti megfogalmazásának bizonytalanságát az Alkotmánybíróság a 2008-ban hozott határozatában is hangsúlyozta. Megállapította, hogy ezt az elvet a jogirodalom és a joggyakorlat a polgári jog területén a joggal való visszaéléssel kapcsolatosan dolgozta ki. Azt is megállapította, hogy a VET nem tartalmazta, hogy mi minősül ezen alapelv megsértésének, és nem határozta meg azt sem, hogy milyen kritériumok alapján lehet megállapítani, hogy mely magatartás sérti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét és példákat sem tartalmaz a jogszabály. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem határozható meg általános kritériumrendszer azokra az esetekre, melyek sértik a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Valójában az NVB és végső soron a hazai bíróságok feladatává vált annak meghatározása, hogy egy konkrét magatartás a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét sérti-e, és ezek a szervek a vizsgálatot az adott ügy összes körülményeinek figyelembevétele alapján végzik el (lásd no. 18/2008 (III.12.) AB határozat idézve a 34. pontban fent).

111. A Bíróság úgy véli, hogy önmagában nem sérti azt a követelményt, hogy a jognak megfelelően precíz feltételeket kell tartalmaznia, amennyiben egy adott szituáció megítélése törvényben foglalt alapelvek bírói értelmezésétől függ. Mindazonáltal tény az is, hogy a jelen ügyben alkalmazott hazai jogszabályi keretek a szavazással kapcsolatos véleménynyilvánítás magatartását esetről esetre változó értelmezés szerint dönthették el, ezért a szavazási szervezetek és az eljárásra hatáskörrel rendelkező bíróságok nagyon széles diszkréciót kaptak ebben a kérdésben. Ennél fogva a VET 2. § (1) bekezdés (e) pontjának bizonytalansága és a szavazással kapcsolatos jogok, beleértve a közügyek szabad megvitatásának jogát is, gyakorlásának értelmezésével kapcsolatos potenciális kockázatok a hazai hatóságok részéről különös figyelmet érdemeltek.

112. Ami a VET 2. § (1) bekezdés (e) pontjának értelmezését illeti, az Alkotmánybíróság ezen rendelkezés hatályát csak olyan szavazással kapcsolatos magatartásra korlátozta, melynek „negatív következményei” voltak, beleértve mások jogainak megsértését (lásd 34. és 35. pont fent). Hasonló megközelítés figyelhető meg a *Kúria* esetjogában is (lásd 36. pont fent).

113. A Bíróság elkerülhetetlennek tartja megjegyezni, hogy az eset összes körülményének vizsgálatát követően az NVB és a *Kúria* véleménye eltért abban a tekintetben, hogy a választási eljárására milyen alapelvek alkalmazandók. Az NVB álláspontja szerint a 2. § (1) bekezdés (e) pont együtt olvasandó a VET 2. § (1) bekezdés (a) pontjával, mely azzal magyarázható, hogy az MKKP magatartása sértette a választások tisztaságát és a választási eljárás titkosságát. A *Kúria* egyértelműen elutasította ezt a gondolatmenetet, megállapítva azt, hogy a szavazás titkosságát nem sértették meg, mivel a mobil applikáció nem férhetett hozzá felhasználók személyes adataihoz, ezért a leadott szavazat és a szavazó között nem hozhatott létre kapcsolatot. Azt is megállapította, hogy az MKKP eljárásának nem volt jelentős hatása az országos népszavazás tisztaságára és nem volt alkalmas arra sem, hogy megingassa a választói szervezetekbe vetett közbizalmat. Nem világos azonban, hogy a kifogásolt korlátozás, mely a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvén nyugodott, hogyan kapcsolódott és hogyan eredményezett konkrét „negatív következményeket”, legyenek azok potenciálisak, vagy ténylegesek.

114. Végül, tekintettel arra, hogy a Kormány az NVB irányelvekre hivatkozott amikor azzal érvelt, hogy a szavazólapok lefényképezése sértette a szóban forgó alapelvet, a Bíróság megállapítja, hogy az említett iránymutatások a választási eljárással kapcsolatos alapelvek NVB általi értelmezését tartalmazták. Az iránymutatások címzettjei a választási szervezetek voltak, jogi kötőerejük nem volt és kizárólag iránymutatásként szolgáltak (lásd, a VET 51. §-át a fenti 32. pontban). Ezen kívül a Bíróság megállapítja, hogy a *Kúria* csak a népszavazást követően állapította meg, hogy a jelen eset körülményeire alkalmazandók és kiterjednek az NVB iránymutatásban foglaltak. Ez nyilvánvalóan nem járul hozzá a kifogásolt korlátozás előreláthatóságához a jelen ügyben.

115. Úgy tűnik, hogy a jelen ügy volt az első, ahol a hazai hatóságok a szavazólapokról készült fényképek mobil applikáció segítségével történő anonim megosztása tekintetében a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét alkalmazták. A fentiek szerint ez önmagában nem tenné a jogértelmezést kiszámíthatatlanná, mivel előbb utóbb minden jogszabály alkalmazásra kell kerüljön (97. pont fent).

116. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy az olyan jogszabályok különösen fontosak, melyek egy népszavazás vagy választás kontextusában korlátozzák egy politikai párt véleménynyilvánítási szabadságát (lásd 99. és 100. pontok fent), a Bíróság álláspontja szerint a hazai hatóságok által

alkalmazott kifogásolt jogszabályok potenciális hatása tekintetében tapasztalt jelentős bizonytalanság meghaladta azt a mértéket, amely az Egyezmény 10. Cikk 2. pontja lapján elfogadható.

(c) Következtetés

117. A fentiek fényében a Bíróság úgy látja, hogy az MKKP információk és eszmék szabad közléséhez való jogát a jelen esetben olyan magyar jogszabályokra alapítva korlátozták, melyek az Egyezmény 10. Cikk 2. pontja szempontjából nem voltak megfelelő precizitással megfogalmazva és így nem zárható ki az önkényesség és nem tették ezek a szabályok az MKKP számára lehetővé, hogy magatartását ezen jogszabályok figyelembevételével alakítsa.

118. Ennél fogva, megsértették az Egyezmény 10. Cikkét. E megállapítás fényében nincs szükség arra, hogy külön vizsgáljuk az MKKP által az Egyezmény 10. Cikke alapján benyújtott további érveket.

III. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

119. Az Egyezmény 41. Cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. A Kár

120. Az MKKP 100,000 forint (körülbelül 330 Euró) vagyoni kár megtérítését kérte. Ez az összeg egyenlő a *Kúria* által kiszabott bírság összegével.

121. A Kormány ezt a követelést nem vitatta.

122. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 41. Cikk alapján a sérelmet szenvedett fél számára olyan összegű igazságos elégtételt jogosult megállapítani, melyet megfelelőnek tart (lásd *O’Keeffe v. Ireland* [GC], no. 35810/09, § 199, ECHR 2014 (kivonatok)).

123. A Bíróság megállapítja, hogy az MKKP vagyoni kárt szenvedett, mivel bírságot szabtak ki vele szemben (27. pont fent). Tekintettel arra, hogy a hazai eljárás során kiszabott bírság és a Bíróság által a 10. Cikk tekintetében megállapított jogsértés összekapcsolódik, az MKKP jogosult az általa követelt teljes összegre.

B. Költségek

124. Az MKKP a Kamara előtti eljárással kapcsolatos költségek tekintetében 3,000 Eurót, míg a Nagykamara előtti eljárással kapcsolatos költségek tekintetében 3,750 Euró megfizetését követelte. Ezek az összegek a Kamara előtti eljárás tekintetében 150 Eurós óradíjjal számolva húsz jogi munkaórát jelentenek, a Nagykamara előtti eljárásban pedig ugyanazon óradíj alapján huszonöt jogi munkaórát jelentenek. Az MKKP ezen felül 865 Euró költségtérítést kért utazási és szállásköltség tekintetében, melyek a Nagykamara nyilvános tárgyalásán való részvétellel kapcsolatban merültek fel.

125. A Bíróság esetjoga alapján a kérelmező jogosult a kiadások és költségek megtérítésére, amennyiben azok aktualitása és szükségessége kimutatható, valamint összege ésszerű. Jelen esetben a Bíróság számára rendelkezésre álló dokumentumokra valamint a fenti kritériumokra tekintettel a Bíróság összesen 7.615 Euró megítélését tartja ésszerűnek.

C. Késedelmi kamat

126. A Bíróság megfelelőnek véli, hogy a késedelmi kamat alapjául az Európai Központi Bank által megállapított marginális hitelkamat láb szolgáljon, amelyhez három százalékpontot kell hozzáadni.

A FENTIEK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG

1. Egyhangúlag elfogadhatónak *nyilvánítja* a kérelmet;
2. Tizenhat szavazattal egy szavazat ellenében *úgy dönt*, hogy megsértették az Egyezmény 10. Cikkét;
3. Tizenhat szavazattal egy szavazat ellenében *úgy dönt*, hogy
 - (a) az alperes Államnak attól az időponttól számított három hónapon belül a kérelmező számára a következő összegeket, kell kifizetnie az alperes Állam nemzeti valutájában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával:
 - (i) vagyoni kár jogcímén 330 (háromszázharminc) Euró, plusz az erre eső adók összege;
 - (ii) költségtérítés jogcímén 7.615 (hétezerhatszázötvenöt) Euró plusz a kérelmezőre kiszabott erre eső adók összege;
 - (b) a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű egyszerű kamatot kell fizetni a fenti összeg után.

Készült angolul, kihirdetve az Emberi Jogok Épületében Strasbourgban 2020. január 20-án tartott nyilvános tárgyaláson.

Johan Callewaert
Helyettes Jegyzőkönyvvezető

Linos-Alexandre Sicilianos
Elnök

Az Egyezmény 45. Cikk 2. pontja alapján és a Bíróság szabályzatának 74. § 2. pontja alapján Dedov Bíró különvéleményét csatoljuk a jelen ítélethez.

LAS
JC

DEDOV BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

1. Nagy tisztelettel véve figyelembe a többség véleményét, úgy vélem, hogy a jelen eset más megközelítést kíván, tekintve, hogy egy demokratikus társadalomban folytatott politikai kampány módszereinek értékeléséről van szó. A szavazólapok lefénycépezése, azok nyilvánosságra hozatala és másokkal történő megosztása természetesen nem minősül jogsértésnek. A formalitások szintjén maradva ez ártatlan véleménynyilvánítás. Azonban itt nem csak erről van szó, és álláspontom szerint másokat érvénytelen szavazatok leadására biztatni nem ártatlan tett.

2. A többség bizonyítva látta, hogy a kérelmező párt, MKKP szándéka a szavazók befolyásolására irányult. A Bírák többsége nem kívánta e befolyásolás természetét vitatni; mindazonáltal ez a kérdés a jelen eset kulcsa. Az MKKP nem értett egyet a népszavazás ötletével és „bevándorlás ellenes-ellenes kampányt” szervezett (lásd az ítélet 12., 19. és 20. pontjait).

3. A népszavazás legitimitása azonban kétségtelen: a Kormány által megfogalmazott kérdés megfelelő volt és szükséges ahhoz, hogy a közérdeket a társadalmi szavazás segítségével szolgálják. A Kormány aggodalmát fejezte ki a migránsok beáramlásával kapcsolatban esetlegesen együtt járó biztonsági problémák, valamint egyéb olyan problémák tekintetében, melyek nyilvános vitát érdemelnek. Mi több, a kérdést a Legfelsőbb Bíróság, a *Kúria* hagyta jóvá és a nemzeti parlament szuverén jogát érintette abban a kérdésben, hogy miként döntsön a migráció ügyében.

4. A szavazók a szavazólap segítségével dönthettek arról, hogy a kérdés megválaszolása során egyet értenek a fentiekkel, vagy sem. Ha úgy döntenek, hogy nem szavaznak, tartózkodhatnak a szavazástól. Más opció nincs. Az országgyűlési választásokra is ugyanezen eljárás alkalmazandó, melynek során a szavazási eljárás nem teszi lehetővé, hogy valamennyi jelölt ellen adjanak le szavazatot. Meghatározott számú jelöltet regisztrálnak a választások során, jobbak, rosszabbak és a szavazók feladata, hogy válasszanak közülük. Senki nem feltételezi, hogy a szavazók jogosultak a szavazólapot érvényteleníteni, mivel a szavazási eljárási eljárás való részvétel a demokratikus társadalom egyik értéke.

5. Történhetnek hibák a szavazási eljárás során, elképzelhető, hogy valaki elrontja a szavazólapját. Az MKKP azonban arra kívánta rábeszélni a szavazókat, hogy szavazólapjaikat szándékosan érvénytelenítsék, ezzel kifejezve, hogy a népszavazás ötletével nem értenek egyet. Arra biztatták a szavazókat, hogy vicces rajzokat rajzoljanak a szavazólapokra, ezzel demonstrálva, hogy ezek a papírok szavazáson kívül bármely más célra is használhatók. Ezek a képek önmagukban nem sértve, de kétségtelenül a népszavazás tiszteletben tartását sértették. Ezért az MKKP kampánya egy társadalmi szintű döntéshozást szolgáló demokratikus intézmény tekintetében volt tiszteletlen.

6. Az adott helyzetben a Bíróság álláspontját a *Taranenko* ítélet tartalmazza (*Taranenko v. Russia*, no. 19554/05, 15 May 2014), a következőképpen:

“67. Összefoglalva, a Bíróság emlékeztet arra, hogy a gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadság jogába való bármely beavatkozás – az erőszakra való felbujtás, vagy a demokratikus alapelvek elutasítása kivételével – demokráciaellenes és azt gyakran még veszélyezteti is (lásd *Fáber v. Hungary*, no. 40721/08, § 37, 24 July 2012)”.

7. A *Sinkova* ügyben hozott ítéletben (*Sinkova v. Ukraine*, no. 39496/11, 27 February 2018) a Bíróság azt állapította meg, hogy a véleménynyilvánításnak a kérelmező által alkalmazott formája nem volt megfelelő és a következőket hangsúlyozta:

“110...Több megfelelő lehetőség állt a kérelmező rendelkezésére ahhoz, hogy kifejezze véleményét, vagy részt vegyen az állam földgázpolitikájával vagy háborús veteránok igényeinek kezelésével kapcsolatos politikája elleni tüntetéseken anélkül, hogy ezzel megszegte volna a büntetőjogszabályokat, vagy megsértette volna azon katonák emlékét, akik szenvedtek háborúban, vagy sértette volna a veteránok érzelmeit, akiknek jogait kérelmező látszólag védelmezni kívánta.”

8. A jelen esetben az MKKP magatartásában nem találok semmi mást, csak a demokratikus elvek elutasítását, annak ellenére, hogy mind az MKKP tagjai és bárki más, aki érvénytelenítette a szavazólapját más módon is kifejezhette volna véleményét. Ebből a megállapításból az következik, hogy az adott esetben, hogy nem lehetett volna a jogsértés megtörténte szavazni, el kellett volna fogadni a hazai hatóságok indoklását a tekintetben, hogy visszaélés történt a szavazati joggal és azt kellett volna megállapítani, hogy a beavatkozás legitim volt és arányos. A hatóságok a választási eljárásról szóló törvény 2. § (1) bekezdés (a) és (e) pontjait alkalmazták, mely a választások tisztaságát és a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás elvét védi. Ítéletének 9. pontjában a *Kúria* kiemelte, hogy „[a] szavazólap egyértelműen arra szolgál, hogy a szavazásra feltett kérdésben a választópolgár véleményt nyilvánítson, ezzel ellentétes felhasználása a rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik.”

9. A Bírák többsége nem kívánta mérlegelni azt a tényt, hogy a szavazólapokat szándékosan érvénytelenítették, továbbá azt sem értékelték, hogy a vélemény kinyilvánítása milyen módon történt. Elemzésük nagyon szűk volt. Azon alapult, hogy az NVB és a *Kúria* megközelítése ellent mond egymásnak (lásd az ítélet 112. pontját). Ugyanakkor a Bíróság inkább szemet hunyva efölött, eltekintett az Alkotmánybíróság álláspontjának vizsgálatától, mely a joggal való visszaélés tilalmát és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének elvét alkalmazta. Álláspontom szerint a többség megközelítésével szemben nincs döntő jelentősége annak a ténynek, hogy a fenti alapelvek gyakorlata tekintetében az Alkotmánybíróság az NVB és *Kúria* gyakorlatára alapozott. Az Alkotmánybíróság és a *Kúria* hivatkozott az általános alapelvekre beleértve a joggal való visszaélés tilalmát is és alkalmazta ezeket az MKKP ügyében.

10. Az MKKP tehát arra törekedett, hogy rávegye a szavazókat a szavazólapok érvénytelenítésére. Ez az ügy tehát nem a szavazólapok

lefényképezésével kapcsolatos bírságról szól, amint azt a kérelmező bemutatta (lásd az ítélet 102. pontja), és mely megközelítést aztán a többség is követett. A jelen ügy tárgya a demokratikus döntéshozatali folyamat tiszteletben tartásának hiányáról szól. Ezért úgy vélem, hogy a hatóságok reakciója előrelátható volt a kérelmező számára.