

Állásfoglalások / Iránymutatások

11/2014. NVB iránymutatás a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről

11/2014. NVB iránymutatás a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről

A Nemzeti Választási Bizottság a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 51. § (1) bekezdésében írt hatáskörében eljárva az alábbi

iránymutatást

adja ki:

1. Az új Ve. megszüntette a klasszikus értelemben vett kampánycsend intézményét, azonban tiltja a szavazás napján a szavazóhelyiséget magába foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteren belül közterületen a kampánytevékenység folytatását. (Relatív területi kampánytilalom)

Ez a relatív területi kampánytilalom – különös tekintettel a Ve. más rendelkezéseivel való összehasonlításra – az aktív kampánytevékenység folytatására vonatkozik, melynek alapján a közterületen korábban jogszerűen elhelyezett plakátokat nem kell eltávolítani.

2. A Ve. 143. §-ában foglalt relatív területi kampánytilalom sérelmét valósítja meg, ha valamely jelölt vagy jelölő szervezet népszerűsítése érdekében bárki olyan tevékenységet folytat, mely miatt a szavazóhelyiséget magába foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteren belül, illetve magában a szavazóhelyiségben a választói akarat befolyásolására alkalmas tartalom hallható vagy látható. A jogsértés ténye akkor is megvalósul, ha a berendezés vagy jármű, melyből a választói akarat befolyásolására alkalmas tartalmat sugározzák vagy vetítik, a szavazóhelyiséget magába foglaló épület bejáratától számított 150 méteren kívül helyezkedik el.

3. Nem jelenti önmagában a relatív területi kampánytilalom sérelmét, ha az a jármű, melyre a kampányidőszakban jelölt vagy jelölő szervezet népszerűsítésére szolgáló, a Ve. 144. §-a szerinti plakátot helyeztek el, a szavazás napján keresztülhalad a szavazóhelyiséget magába foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres területen. A Ve. 143. §-a rendelkezésének sérelmét jelenti azonban, ha az e pontban nevesített jármű várakozik a szavazóhelyiséget magába foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteren belül, vagy az áthaladása folyamatos vagy rendszeres. Ez utóbbi értelmezés nem vonatkozik a menetrend szerinti szállítást végző járművekre, különös tekintettel a kötött pályás eszközökre.

4. A pártatlanság követelményének érvényesítése megköveteli, hogy a választási szervek tagjai a relatív területi kampánytilalom időbeli és területi szabályaira is figyelemmel, a szavazás napján jelöltet, jelölő szervezetet népszerűsítő, ahhoz köthető szimbólumokat ne használjanak, ilyeneket ne osztogassanak, ruházatukon ne viseljenek. Sérti továbbá az említett követelményt, ha a választási szervek tagjai a jelölt, jelölő szervezet szimbólumát a választási szervek hivatalos helyiségeiben, így különösen a szavazóhelyiségekben használják, illetve jelölő szervezethez köthető ruházatot (egyenruhát) viselnek ott.

A választási szervek hivatalos helyiségeiben – így különösen a szavazóhelyiségekben –, azonban nem tilos azoknak a jelképeknek, zászlóknak a kitévése, használata, amelyeket a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény (a továbbiakban: Jelképtv.) alapján az állami és a helyi önkormányzati szervek középületeire állandó jelleggel ki kell tűzni, illetőleg fel kell vonni.

5. Nem minősül kampánytevékenységnek és ezért nem ütközik a relatív területi kampánytilalom Ve.-ben foglalt szabályába a választási szerveknek a választójog gyakorlásával, illetve a választási

eljárás cselekményekkel kapcsolatos információk közlésére vonatkozó tevékenysége, amelyek a választópolgárok tárgyilagos tájékoztatását biztosítják.

6. A Ve. 143. §-ában foglalt korlátozás általános szabály, mely nem szűkíthető egy adott választással kapcsolatos kampánytevékenység tilalmára. Amennyiben két vagy több különböző választás eljárása ugyanazon időszakban zajlik, a tilalom általánosan vonatkozik valamennyi választási eljárásra.

7. A Ve. relatív területi kampánytilalomra vonatkozó szabályából és a Ve. más rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a szavazás napján kampánytevékenységet nem csak közterületen, a szavazóhelyiséget magába foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül, hanem a szavazóhelyiség elhelyezésére szolgáló épületben és a szavazóhelyiségben sem lehet folytatni.

A külföldi állam közterülete nem tartozik a magyar joghatóság alá, ezért a Ve. 143. §-ában szabályozott, relatív területi kampánytilalom a külképviseleti szavazás tekintetében kizárólag a külképviseletre, vagy a külképviselet által biztosított egyéb helyiségre és az azokban elhelyezett szavazóhelyiségre vonatkozik.

Az iránymutatás a Ve. alábbi rendelkezéseinek értelmezésére irányul:

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

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

„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. § A szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül - közterületen - választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható.”

„165. § (1) A szavazóhelyiséget úgy kell kialakítani, hogy
b) garantálja a választópolgárok befolyásolástól mentes joggyakorlását,”

„180. § (3) A választópolgár a szavazóhelyiségben tartózkodásának időtartama alatt semmilyen módon nem akadályozhat más választópolgárt a titkos szavazásra vonatkozó joga gyakorlásában.”

Indokolás

A közjogi választások eljárási szabályait megújító, 2013 áprilisában elfogadott jogszabály oly módon változtatta meg a korábbi szabályozást, hogy részlegesen tartotta fenn a kampánycsend intézményét, területileg lekorlátozva, kizárólag a szavazóhelyiség épületének bejáratától számított 150 méteres távolságon belül és csak közterületen. A Nemzeti Választási Bizottság - hivatkozva az Alkotmánybíróság 39/2002. (IX. 25.) AB határozatban foglaltakra is - e részlegesen fenntartott,

úgynevezett relatív területi kampánytilalom intézményével kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszi.

A Ve. meghatározza a választási kampányidőszak időtartamát, kezdetét, végét, és a szavazás napján a kampánytevékenység folytatása kapcsán területi korlátozással általános tilalmat fogalmaz meg. A Ve. 143. §-ában nevesített, a korábbi kampánycsend intézményétől szűkebb körű szabályozás alapvetően a választások tisztaságának és jogszerű lefolytatásának védelmét, valamint a választói akarat kinyilvánításának zavartalanságát hivatott biztosítani. Erre a Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a választási eljárás valamennyi résztvevőjének figyelemmel kell lennie, így adott esetben a sajtó képviselőinek, a jelölteknek és jelölő szervezeteknek, a választópolgároknak és a választási szervezeteknek egyaránt, mindez következik a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveiből is. A szabad választói akarat befolyásolástól mentes kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaratlan alapuló létrehozását, illetve azon keresztül Magyarország demokratikus jogállamiságát garantálja. A relatív kampánytilalomra vonatkozó rendelkezése a Ve.-nek nem tartalmi tekintetben korlátozza a jelöltek és jelölő szervezetek által a választói akarat befolyásolására szánt információk áramlását, csupán időbeli és területi korlátot állít a választási eljárás résztvevői elé.

A Ve. 143. §-ában foglalt szabály megtartását segíti elő, hogy a Nemzeti Választási Iroda olyan térképes alkalmazás biztosításával segíti a választási szervek munkáját, mely alapján meghatározható a szavazás napján kampánytilalommal érintett terület. Annak érdekében, hogy a szavazás napján mindenki számára rendelkezésre álljon az a szükséges információ, hogy hol nem lehet kampányt folytatni, a helyi választási irodákban megtekinthető lesz a Ve. 143. §-ában foglalt területet jelző térkép.

1. A Ve. 143. §-ában nevesített relatív területi kampánytilalom meghatározott időben – a szavazás napján – és meghatározott helyen – közterületen, a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – tiltja az aktív kampánytevékenységet, vagyis minden olyan tevékenységnek a folytatását, mely alkalmas lehet a választói akarat befolyásolására. A Ve. 143. §-ának rendelkezése azonban nem értelmezhető oly módon, hogy a korábban, közterületen jogszerűen elhelyezett plakátokat a szavazás megkezdése előtt el kellene távolítani. A jogszerűen elhelyezett plakátok eltávolításával kapcsolatos jogalkotói szándék - figyelemmel a Ve. erre vonatkozó tételes rendelkezésére - az, hogy azokat a szavazást követő 30 napon belül kell eltávolítani [Ve. 144. § (7) bek.]. Tekintettel arra, hogy a relatív területi kampánytilalom szabályát tartalmazó rendelkezésből nem következik, és a Ve. más szakasza sem utal arra, illetve nem vonható le az a törvényi kötelezettség, hogy a szavazás napján a szavazás megkezdését megelőzően a közterületen, a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül jogszerűen elhelyezett plakátokat el kellene távolítani, erre vonatkozó rendelkezést a Nemzeti Választási Bizottságnak a Ve. 51. §-a alapján, jogszabály értelmezésére irányuló hatáskörében alkotott iránymutatása sem tartalmazhat. Ez azonban kizárólag a közterületen jogszerűen elhelyezett plakátokra vonatkozik, nem jelenti azt, hogy azokat a plakátokat, melyeket a Ve. 144. § (4)-(5) bekezdésében foglalt tilalom szerint jogszerűtlenül helyeztek el, ne lehetne, illetve ne kellene egyébként eltávolítani.

2. Ahogyan már rögzítésre került, a Ve. 143. §-a meghatározott időben és térben korlátozza csupán az aktív, tevőleges kampánytevékenység folytatását. Bár a demokrácia működése nem képzelhető el a politikai pluralizmus és a jelölő szervezetek kampányidőszakban folytatott versengése nélkül, a választás napján és egyben a kampányidőszak utolsó napján a választópolgári támogatásért folytatott még aktívabb versengés különböző megnyilvánulási formái azonban nem eredményezhetik annak a jogalkotói szándéknak az ellehetetlenülését, hogy a szavazás napján a választópolgár a Ve. 143. §-ában meghatározott területen és a szavazóhelyiségben szabad választói akaratát zavartalanul kinyilváníthassa. Éppen ezért a Ve. 143. §-ának sérelmét valósítja meg, ha bárki olyan kampányeszközökkel él, illetve a választói akarat befolyásolására alkalmas olyan tevékenységet végez, mely hallható vagy látható a szavazóhelyiségben, illetve a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül, közterületen. A jogsértés megvalósulásának nem feltétele, hogy beazonosítható legyen, hogy a jármű vagy az eszköz, amelyből a jogsértő tartalmat sugározzák vagy vetítik, a 150 méteres távolságon belül vagy azon kívül, közterületen helyezkedik el, valamint az sem, hogy a jogsértést elkövető személy kapcsolódik-e valamelyik jelölthöz vagy jelölő szervezethez.

3. Jelen iránymutatás 3. pontja szerint nem jelenti a Ve. 143. §-ának sérelmét az, ha azok a járművek (pl. menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatást végző járművek), melyeken a Ve. szerinti választási plakátot helyezték el, a szavazás napján érintik, és áthaladnak a Ve. 143. §-ában nevesített 150 méteres közterületen. A jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlással ellentétes és a relatív területi kampánytilalom megsértését, illetve a 143. §-a szabályának megkerülését jelenti azonban, ha ezen járművek bár minden esetben csak áthaladnak a 150 méteres területen, de ezt folyamatosan és rendszeresen teszik, illetve, ha várakoznak. A várakozás fogalma tekintetében a Nemzeti Választási Bizottság a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet I. függelék III. fejezet e) pontjában foglalt meghatározást tekinti irányadónak, mely szerint a várakozás: járművel a megállásnál hosszabb ideig történő egyhelyben tartózkodás. Ez alól a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény hatálya alá tartozó szolgáltatást végző járművek kivételt jelentenek.

4. A Ve. meghatározása szerint a választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, melyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása. A választási bizottságok hatósági jogalkalmazói tevékenységet folytató hivatalos szervek, melyek működésük tartama alatt a korábbi szabályozás analógiája alapján hatóságnak, tagjai pedig hivatalos személyeknek minősülnek. A pártatlanság követelményének érvényesítése valamennyi taggal – választott és megbízott – szemben fennálló törvényi követelmény. Ennek biztosítása érdekében a választási bizottság tagja a Ve. 143. §-ában meghatározott időbeli és térbeli intervallumban – sem végezhet olyan tevékenységet, mely alkalmas lehet a választói akarat befolyásolására, illetve ruházatában is figyelemmel kell lennie a pártatlanság érvényesítésének követelményére. E tilalom azonban értelemszerűen nem vonatkozik a választópolgárokra, a választópolgárt a szavazásában segítő személyre, illetve a vele tartózkodó kiskorúra.

5. A választási irodáknak és a Nemzeti Választási Irodának többek között a Ve. 75. § (1) bekezdés b) pontjában, és a 76. § (2) bekezdésében, illetve a szavazatszámoló bizottságoknak a 178. § (2)-(3) bekezdéseiben nevesített tájékoztatási feladata - figyelemmel a 142. § rendelkezésére - nem minősül kampánytevékenységnek, az a tárgyilagos tájékoztatáson túl a választások eredményes és jogszerű lebonyolítását szolgálja.

6. A Ve.-nek a relatív területi kampánytilalomra vonatkozó szabálya olyan generális szabály, mely általánosan érvényesül a szavazás napján és a jogszabály által kijelölt területen. E speciális kampánytilalmat az sem oldja fel, ha két választás eljárása párhuzamosan zajlik, és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján az egyik választás kapcsán nem él a Ve. 143. §-a szerinti tilalom, és jogszerűen folytatható lenne területi és időbeli korlátozás nélkül választási kampány. A relatív területi kampánytilalom fent részletezett céljából és rendeltetéséből következik, hogy a 2014. április 6-ára kitűzött országgyűlési képviselő-választások napján a Ve. 143. §-ában meghatározott, a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – az Európai Parlament tagjainak 2014. évi választására való hivatkozással, ahhoz kapcsolódóan sem folytatható választási kampánytevékenység.

7. A Ve. rögzíti, hogy a választási eljárás során a választási szabályok alkalmazásával érvényre kell juttatni a választás tisztaságának megóvása alapelvet. Ezen alapelv nyomatékosan érvényesül a választási szerveknek a Ve. 165. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, a szavazás napját megelőző és a Ve. 180. § (3) bekezdése alapján a szavazás napján teljesítendő feladatai kapcsán. A választási eljárás és a választási rendszer egészének alappillére a választópolgár által alkotmányos jogának gyakorlását megvalósító választói akaratának kinyilvánítása, míg a választási szervek elsődleges feladata, hogy a jogszabályokban rögzített feladat- és hatáskörük gyakorlása során elősegítsék ezt az akaratnyilvánítást, illetve védjék azt. Ez utóbbi, az alkotmányos alapjog gyakorlás védelme érvényesülésével kapcsolatos törvényalkotói szándék egyértelműen az, hogy a választópolgárt ne csak a Ve. 143. §-ában meghatározott közterületen ne érjék szabad akaratát befolyásoló tényezők a szavazás napján, hanem a szavazóhelyiségben sem. Erre vonatkozik a törvény azon rendelkezése, mikor kifejezetten nevesíti, hogy a szavazóhelyiséget úgy kell kialakítani, hogy az a befolyásolástól mentes joggyakorlást biztosítsa, majd e szabályt megerősítve akként rendelkezik, hogy a választópolgárok egymás közti viszonyában is tiltja a szabad joggyakorlás akár más választópolgár általi akadályozását. Ez utóbbi rendelkezés biztosítása a szavazatszámoló bizottság feladata.

Figyelemmel a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, a választás tisztaságának megóvása alapelvre, valamint a Ve. 143. §-ában, a 165. § (1) bekezdés b) pontjában és a 180. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések egymásra épülő és erősítő tartalmára, a Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a relatív területi kampánytilalom fogalmát kiegészíti a szavazóhelyiségben és a szavazóhelyiség elhelyezésére szolgáló épületben folytatott kampány tilalma is. E rendelkezések egymáshoz való viszonyából következik, hogy azok egymásra épülő tartalmának maradéktalan betartásával valósulhat meg az az Alaptörvényben és a Ve.-ben is rögzített jogalkotói szándék, hogy a szavazás napján a választópolgár választójogát valóban szabadon és befolyásolástól mentes módon gyakorolhassa. Ezen befolyásolástól mentes, szabad elhatározáson alapuló joggyakorlás biztosítása nélkül nem képzelhető el az annak eredményeként létrejövő választott testületek demokratikus legitimitációja sem.

A fenti jogértelmezés azonban a magyarországi szavazással kapcsolatban értelmezhető, illetve Magyarországnak a Kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai és konzuli képviseleti épületeire, a külképviselet által szavazás céljára biztosított egyéb helyiségekre, illetve az ezekben elhelyezett szavazóhelyiségekre vonatkozik, míg a külföldi államok közterületére nem terjed ki.

Budapest, 2014. április 2.

Dr. Patyi András
a Nemzeti Választási Bizottság
elnöke