

A politikai plakátok elhelyezésének szabályozása helyi önkormányzati rendeletekben - a TASZ állásfoglalása a 2018. évi általános választás kampányidőszakában

Budapest, 2018. március 7.

A plakátok a választási kampányban a jelöltek, jelölő szervezetek egyik fő kommunikációs csatornáját jelentik. Minden, politikai üzeneteket tartalmazó plakátok elhelyezésére vonatkozó szabályozás tehát alapvető jogokat korlátoz -- a jelölt, jelölő szervezet oldalán a *politikai véleménynyilvánításhoz*, a választópolgár oldalán pedig a *szabad tájékozódáshoz való jogot* --, ezért az alapjog-korlátozásra vonatkozó alkotmányossági mércének kell megfelelnie. Azonban az elmúlt napokban napvilágra került különféle, a plakátok kampányidőszakban történő elhelyezésére (is) vonatkozó korlátozások, amelyek helyi önkormányzati rendeletekben szerepelnek, nem felelnek meg ezeknek a mércéknek. Az önkormányzatok tehát az önkormányzás jogával visszaélve, jogalkotásuk jogi korlátait átlépve szabályozták a politikai plakátok kihelyezését.

1. A plakátok jelentősége, elhelyezésük szabályozása a kampányidőszakban

A kampányidőszak egyik sajátossága éppen az, hogy a szavazás napját megelőző 50 napban a politikai üzeneteket tartalmazó plakátok meglehetősen szabadsággal helyezhetők el -- ellentétben minden más időszakkal (a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény [Ve.] 144. §, a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény). A helyi önkormányzatok ezzel együtt meghatározott körben törvényi felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy plakát, óriásplakát elhelyezését rendeletben megtiltsák. Ez a felhatalmazás azonban -- a korlátozott alapjogok legszélesebb érvényre jutását biztosítva -- szigorú törvényi korlátok között mozog.

- A plakátelhelyezési tilalmak célja nem lehet tetszőleges, önkényes: a kampányplakátok elhelyezése kizárólag *“műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból”* korlátozható [Ve. 144. § (5) bekezdés]. A jelöltek, jelölő szervezetek szólásszabadságát érintő, plakátelhelyezési korlátozások ezért kizárólag akkor lehetnek jogszerűek, ha a rendeletalkotó önkormányzat a plakátelhelyezési tilalmat ésszerű összefüggésbe tudja hozni e célok valamelyikével.
- Továbbá a korlátozás egyes középületekre vagy közterületek *meghatározott* részére terjedhet ki [Ve. 144. § (5) bekezdés]. Értelemszerűen tehát a plakátelhelyezési tilalmak területi hatálya a kampányidőszakban nem lehet általános, vagyis nem terjedhet ki a helyi önkormányzat illetékességi területének egészére, hanem jól körülírható, konkrét épület(ek)re vagy adott közterületrész(ek)re kell szorítkozniuk.

A helyi önkormányzatok a fentiekén túl nem korlátozhatják a választási kampányidőszakban a plakátok elhelyezését. Tekintettel arra, hogy a plakátelhelyezés kampányidőszakban történő korlátozása alapjog korlátozásával jár, arra kizárólag törvényben illetve törvényi felhatalmazás alapján van

lehetőség [Alaptörvény, I. cikk (3) bekezdés]. Mégis több helyi önkormányzat is a fenti törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve, vagy azzal visszaélve, a jogállamisággal összeegyeztethetetlen módon, alaptörvény-ellenesen korlátozza rendeletben a választási plakátok elhelyezését.

2. Ott lesz plakát, ahol az önkormányzat engedi, ha egyáltalán engedi: a győri rendelet

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 11/2016. (IV. 29.) önkormányzati rendeletének *“környezetvédelmi okból kizárólag az önkormányzat által a választási kampányra biztosított önálló hirdetési berendezésen helyezhető el”*, ilyen berendezést pedig *“kizárólag az önkormányzat helyezhet el”* [30/A. § (1) és (2) bekezdések]. Noha a rendelet látszólag a törvényben megengedett egyik korlátozási célra hivatkozik (környezetvédelem), a rendelet nyilvánvalóan alkotmányellenesen korlátozza a plakátelhelyezésen keresztül a politikai véleménynyilvánítás szabadságát.

Egyrészt a plakátelhelyezés tilalma, ha van is a törvényes indoka, csak meghatározott középületekre vagy közterület-részekre terjedhet ki, amelyekre nézve egyedileg kell igazolhatónak lennie, hogy a korlátozási cél megvalósulásához az adott területre vonatkozó véleménynyilvánítás-korlátozás szükséges. Ezzel szemben a rendelet konkrét középületek, közterületek megnevezése nélkül, az önkormányzat illetékességi területének egészére kiterjedő tilalmat fogalmaz meg. Ebben a formában a helyi önkormányzat a törvényi felhatalmazással visszaélve, azon túlterjeszkedve jogellenesen önkormányzati rendeletben korlátoz alapvető jogot, ezzel sértve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, amelynek értelmében alapvető jog lényeges tartalma kizárólag törvényben korlátozható.

Másrészt a szóban forgó rendelet semmiféle garanciát nem kínál arra, hogy a helyi önkormányzat egyáltalán bármiféle helyet biztosítson a plakátelhelyezésre. A plakátok elhelyezésére vonatkozó korlátozás valójában tehát az önkormányzat önkényére bízta, hogy a jelöltek, jelölő szervezetek alapvető jogukkal élve egyáltalán eljuttathatják-e üzeneteiket a választópolgárokhoz plakátok elhelyezése útján, vagy pedig végeredményben sehol nem helyezhetnek el plakátokat, vagy esetleg kizárólag olyan helyeken, ahol a választópolgárok jelentős részét képtelenek elérni üzeneteik. Voltaképpen a rendelet hatásában egyenértékű azzal, mintha kifejezetten az önkormányzat engedélyéhez kötné a plakátelhelyezést. Az önkormányzat tehát nem csupán törvényi felhatalmazásával visszaélve, hanem önkényesen és aránytalanul is korlátozza ezáltal a politikai véleménynyilvánítás szabadságát.

Harmadrészt a fent hivatkozott rendelet 30. §-a a szórólapok (a Ve. 144. § értelmében szintén *“plakátok”*) terjesztésére a Ve.-ben nem szereplő, további korlátozást vezet be: *“kizárólag kézből kézbe osztható”*. A szórólap-tároló helyek alkalmazásának, ahonnan a választópolgárok igény szerint szabadon elvehetik a szórólapokat, vagy éppen a postaládába történő szórólap-osztásnak a tilalma nyilvánvalóan erőteljesen korlátozza a politikai véleménynyilvánítási jog gyakorlását a választási kampányban. Ez a korlátozás ismét törvényi felhatalmazás nélkül, alaptörvény-ellenesen rendeletileg korlátozza jelentős mértékben a jelöltek, jelölő szervezetek alapvető jogát.

3. A felhatalmazással való bújtatott, ellenőrizhetetlen visszaélés: a hatvani rendelet

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2007. (III.30.) önkormányzati rendeletének [16. §-a](#) értelmében *“A [rendelet] 13. mellékletében meghatározott közterületeken, valamint ezen közterületek által határolt területeken műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból választási plakát elhelyezése tilos.”* A hivatkozott [melléklet](#) pedig egyszerűen felsorolja azokat a közterületeket (számos utat, utcát és teret), amelyeket a helyi önkormányzat a rendelkezés hatálya alá kíván vonni.

A hatvani helyi önkormányzat rendelete azonban így is visszaélés a törvényi felhatalmazással. A hivatkozott rendelet melléklete ugyanis nem a lehetséges jogkorlátozási célok szerint, hanem ömlesztve sorolja fel a “Választási plakátok elhelyezésének tilalmával érintett közterület”-eket. Ez ellenőrizhetetlenné teszi, hogy a jogalkotó vajon melyik korlátozási céllal (műemlékvédelem vagy környezetvédelem?) összefüggésben tiltotta meg a meghatározott közterületen a kampányplakátok elhelyezését. Mivel pedig az egyes közterületek vonatkozásában a korlátozási cél nem állapítható meg az sem ítéhető meg, hogy a korlátozás valóban indokolt-e, hiszen nem világos, pontosan mely jogkorlátozási cél elérése érdekében tartja szükségesnek az adott közterületre kiterjeszteni a plakátelhelyezési tilalom hatályát az önkormányzat. Könnyen előállhat olyan helyzet, hogy sem a környezetvédelem, sem pedig a műemlékek megóvása nem indokolja az adott közterület elzárását a politikai plakátok elől.

Az önkormányzat tehát a jogbiztonságot sértő, az alapjog-korlátozás szükségességét és arányosságát - - vagyis nem önkényes mivoltát -- megítélhetetlenné tevő módon korlátozta a politikai véleménynyilvánítás szabadságát. A Ve. felhatalmazása a jogbiztonsággal összeegyeztethető módon kizárólag úgy gyakorolható, ha a helyi önkormányzat rendeletében egyértelműen megjelöli, mely középület, közterület-rész melyik jogkorlátozási cél elérése érdekében esik a plakátelhelyezési tilalom területi hatálya alá. Ezentúl a Ve. 144. § (5) bekezdés kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a plakátelhelyezési tilalom nem közterületek egészére, hanem meghatározott részeire rendelhető el. Természetesen elviekben elképzelhető, hogy a jogalkotó egy-egy közterület minden egyes részének vonatkozásában úgy találja, hogy vagy környezetvédelmi, vagy műemlékvédelmi okok megalapozzák az arányos korlátozást. Azonban annak megítéléséhez, hogy a jogkorlátozás területi hatálya valóban nem lépi-e túl a szükséges és arányos mértéket, ismét elengedhetetlen lenne a pontos jogkorlátozási cél konkrét közterület-részek vonatkozásában történő meghatározása. A teljes, nagy kiterjedésű közterületek felsorolása a területi hatály meghatározásában felveti a gyanút, hogy a jogalkotó nem végezte el a szükségességi, arányossági mérlegelés a tilalom hatálya alá vont közterületek minden részének vonatkozásában egyenként, hanem önkényesen terjesztette ki legalábbis azok egyes részterületeire a korlátozást.

4. A jogállamisággal összeegyeztethetetlen, önkényesen alkalmazható korlátozás: a kispesti rendelet

Budapest XIX. kerületének helyi önkormányzata a 9/2013. (III.29.) rendeletében a következőképp rendelkezik: *“A közterületen csak olyan tartalommal helyezhető el plakát, amely nem tartalmaz*

semmilyen hátrányos megkülönböztetést, különösen népek, nemzetiségek, etnikumok, nemek, korosztályok közötti, illetve szexuális hovatartozás, vallási kötődés, vagy fogyatékossgal élőkkel kapcsolatos diszkriminációt, illetve nem támogathat ilyen nézeteket. Nem lehet alkalmas gyűlöletkeltésre, illetve nem buzdíthat olyan magatartásra, amely magánszemélyekkel szembeni különbségtételre irányul” [7/B. § (1) bekezdés]. A kerület polgármestere nem hagyott kétséget afelől, hogy a rendelkezések a választási kampányplakátokra is alkalmazandók. A polgármester saját Facebook oldalán közzétett, a plakáthelyeket bérbeadó gazdasági társaságoknak szánt levél tanúsága szerint a például a Fidesz-KDNP *“Együtt bontanák le a határzárát”* feliratú plakátjaira éppúgy kiterjed a tilalom hatálya, mint a Kormány tájékoztatásnak nevezett *“Stop Soros”* plakátjaira.

A plakátelhelyezésre vonatkozó fenti korlátozás azonban szintén több okból is jogellenes. Egyrészt a hivatkozott önkormányzati rendelet törvényi felhatalmazás nélkül korlátoz alapvető jogot, messze túllépve a Ve. 144. §-ban meghatározott jogkorlátozási indokok körén. Ezt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése továbbra sem teszi lehetővé. Másrészt a korlátozás nincs összhangban a jogbiztonság alkotmányos követelményével sem. Milyen az a plakát, amelyik *“alkalmas a gyűlöletkeltésre”*, és pontosan milyen *“magánszemélyekkel szembeni különbségtételre”* nem irányulhat a plakátok tartalma? A gyűlöletkeltésnek van ugyan gyakorlata a büntetőjog területén, ám a polgármester példái a büntetőjogi gyűlöletkeltés fogalmának nem felelnek meg, így azokat ez alapján eltávolítani sem lehetne. A rendelet kodifikálása olyan mértékben pontatlan jogi normákat fogalmaz meg, amelyek a nyíltan rasszista tartalmaktól kezdve a kifejezetten érzékeny bőrűeknek kínált testápolóig bármely tartalmakat a korlátozás hatálya alá vonhatnak. A normavilágosság teljes hiányának következtében pedig a szabályozás az önkormányzati jogalkalmazó önkényének teszi ki a plakátok megrendelőit és elhelyezőit is.

A kispesti polgármester leveléhez mellékelte, a tilalom hatálya alá esőnek tartott példák arra utalnak, hogy a szabályozás célja elsősorban kifejezetten egyes kormányzati illetve kormánypárti üzenetek közzétételének ellehetetlenítése. Ezek a tartalmak a TASZ álláspontja szerint is jogellenesek: ennek kimutatására és a megfelelő jogkövetkezmények kikényszerítésére azonban szükségtelen az alkotmányellenes rendeletalkotás és önkényes jogalkalmazás eszközéhez nyúlni. Ehelyett jogszerű eszközök is rendelkezésre állnak a kampány törvényes mederbe terelésére.

A FIDESZ-KDNP *“Együtt bontanák le a határzárát”* feliratú, többek között a legnépszerűbb ellenzéki pártok vezető jelöltjeit illetve miniszterelnök-jelöltjeit ábrázoló plakátjával a TASZ álláspontja szerint sérti a jóhiszemű- és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási elvét [Ve. 2. § (1) bekezdés e) pont]. Ezzel az elvvel ugyanis -- a bíróságok kiterjedt és következetes joggyakorlata szerint -- ellentétes a hamis tényállítások tudatos közzététele az ellenérdekelt jelöltekről, jelölő szervezetekről. Márpedig az ellenzéki pártok -- amennyire ez a közvélemény számára tudható -- sem abban nem egyeztek meg, hogy mit csinálnának együtt és mit nem, sem arról nincs köztük konszenzus, hogy a Magyarország külső schengeni határain emelt szögesdrótkerítést szándékukban állna lebontani -- sőt, képviselőik több alkalommal is a nyilvánosság előtt éppen ezzel ellentétes tervekről nyilatkoztak. Megállapítható tehát, hogy e plakátok megrendelője köztudomású tényekkel ellentétesen, tudatosan hamis

tényállítást tesz közzé. A választási jogszabály-sértés miatt azonban -- többek közt -- bármely, központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt vagy jelölő szervezet tehet kifogást az illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnál. Azon túl tehát, hogy jogellenes, szükségtelen is az önkormányzati jogalkotással való visszaéléshez folyamodni.

Hasonlóképp jogellenes a TASZ álláspontja szerint a Kormány megbízásából készült, tájékoztatásnak beállított plakát is, amely azzal riogat, hogy *“Soros milliókat telepítene be Afrikából és a Közel-Keletről”*. A plakáton szereplő állítás a választói akarat befolyásolására irányul, ezért a kampányidőszakban történő elhelyezése esetén a kampányszabályozás hatálya alá tartozik. A plakát azonban -- hasonlóan a FIDESZ-KDNP plakátjához -- hamis és hamis színben feltüntetett tényállítással vezeti félre a választópolgárokat. Ez pedig a hazai bíróságok joggyakorlata alapján szintén a jóhiszemű- és rendeltetészerű joggyakorlás választási eljárási alapelvével ellentétes, tehát jogellenes, szankcionálható kampánytevékenység.

4. A jogérvényesítés lehetőségei

A helyi önkormányzatok jogellenesen alkotott rendeleteinek megsemmisítése érdekében a fővárosi, megyei kormányhivatalok jogosultak bírósághoz fordulni. Sajtóértesülések szerint a fenti rendeletek egy része azonban az illetékes kormányhivatalok -- szakmailag védhetetlen módon -- nem találták jogellenesnek, ezért a jogérvényesítés ezen az úton nem várható. Ez azonban nem akkora veszteség, mivel az eljárás meglehetősen sok időt venne igénybe, így alkalmatlan is lenne a kampány jogszerűségének mielőbbi helyreállítására.

A plakátok jogellenes eltávolításának megszüntetésére a kampányban a leghatékonyabb eszköz a választási bizottsághoz címzett kifogás. Minden központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, és bármely érintett természetes vagy jogi személy jogosult kifogást tenni a kampány során tapasztalt jogsértésekkel kapcsolatban.

Készítette: Mráz Attila, Választási Jogi Program