

Ügyszám: **IV/00735/2014**
Első irat érkezett: **2014.04.03**
Az ügy tárgya: **a Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzése (jóhiszemű joggyakorlás-választási eljárás)**
Eljárás típusa: **Alkotmányjogi panasz (Ve. 233. § -- választási ügyben a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen)**
Indítványozók típusa: **az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet**
Előadó: **Paczolay Péter Dr.**
alkotmánybíró:
Indítvány: **Indítvány befogadva.**
befogadás:

Befogadás dátuma: **2014.04.08**

Az indítvány lényege:

Az indítványozók - az Abtv. 27. §-a, illetve a Ve. 233. §-a alapján - a Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozók - az Abtv. 28. §-a alapján - felvetik a Ve. 48. § (1) bekezdésének, valamint a 232. § (1), (3) és (5) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességének vizsgálatát is.

A Kúria végzésében megváltoztatta a Nemzeti Választási Bizottság 880/2014. számú határozatát - a Budapest 08. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 53/2014. (III. 24.) számú határozatára is kiterjedően -, és megállapította, hogy a Zuglói Lapok megsértette a választási eljárás jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelvét.

Az indítványozók - mint a Zuglói Lapok szerkesztéséért, kiadásáért és fenntartásáért felelősek - kifogásolják, hogy az eljárásban nem vehettek részt, álláspontjukat - egy számukra hátrányos szankciót alkalmazó eljárásban - nem fejthették ki ezért a Kúria végzése nemzetközi egyezményekben biztosított jogokon, valamint az Alaptörvény Q) cikkén túl sérti a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogukat. Hozzáteszik, a Kúria a kérelemhez kötöttség elvének figyelmen kívül hagyásával állapította meg a jogsértést. A Kúria végzése sérti a jogállamiság elvét, mivel indokolása nem egyértelmű, továbbá olyanokkal szemben állapít meg szankciót, akik nem vettek részt az eljárásban, illetve akikkel a végzést nem közölték. Az indítványozók előadják, hogy a Kúria végzése sérti a jogorvoslati jogot, mivel számukra jogorvoslat az eljárásban nem volt biztosítva, továbbá - a Ve. hivatkozott rendelkezéseinek alkalmazása miatt - a törvény előtti egyenlőség elvét is. Végül kifejtik, hogy Kúria jogértelmezése következtében sérült a véleménynyilvánítás szabadságához való joguk is.

Támadott jogi aktus:

a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 48. § (1) bekezdés
a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 232. § (1) bekezdés 232.
§ (3) bekezdés 232. § (5) bekezdés
a Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzése

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban:

B) cikk (1) bekezdés
Q) cikk (2) bekezdés
Q) cikk (3) bekezdés
IX. cikk (1) bekezdés
IX. cikk (2) bekezdés
XV. cikk (1) bekezdés
XV. cikk (2) bekezdés

XXIV. cikk (1) bekezdés
XXVIII. cikk (1) bekezdés
XXVIII. cikk (7) bekezdés

Indítvány szövege:



[IV_735_1_2014_inditvany_anonim.pdf](#)

Határozat száma: **3096/2014. (IV. 11.) AB határozat**

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a döntésben:

B) cikk (1) bekezdés
Q) cikk (2) bekezdés
Q) cikk (3) bekezdés
IX. cikk (1) bekezdés
IX. cikk (2) bekezdés
XXIV. cikk
XXIV. cikk (1) bekezdés
XXVII. cikk (1) bekezdés
2. cikk (1) bekezdés
25. cikk (2) bekezdés b) pont

Kelte: **Budapest, 2014.04.08**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Zuglói Lapok Szerkesztősége, Papp Dezső főszerkesztő, továbbá a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt. mint a Zuglói Lapok című kiadvány kiadója és a Zuglói Médiaszolgáltató Kft. mint a Zuglói Lapok című kiadvány fenntartója (a továbbiakban együtt: indítványozók), alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő a Kúria 2014. március 31. napján kelt Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzésével szemben.

[2] Kérték, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján az Alkotmánybíróság állapítsa meg a panasszal érintett bírói határozat alaptörvény-ellenességét, és a bírói határozatot semmisítse meg.

[3] 2. A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB.) 2014.

március 27. napján meghozott 880/2014. számú határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelme folytán megindult nemperes eljárásban az NVB határozatát – a Budapest 08. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság (a továbbiakban: OEVB) 53/2014. (III. 24.) számú határozatára is kiterjedően – megváltoztatta és megállapította, hogy a Zuglói Lapok című kiadvány 2014. március 13-i számának 3. oldalán megjelent „A szocialista képviselő kilencven alkalommal nem Zuglót támogatta” című írása megsértette a választási eljárás jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelvét. A Kúria eltiltotta a Zuglói Lapokat a további jogsértéstől, és kötelezte a Zuglói Lapokat, hogy a végzés rendelkező részét a legközelebbi számban, a jogsértő közléshez hasonló módon tegye közzé.

[4] Az ügy előzményéhez tartozik, hogy egy magánszemély az OEVB előtt indított eljárásban kérte annak megállapítását, hogy az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság által kiadott Zuglói Lapok című kiadvány 2014. március 13-i számának 3. oldalán megjelent írások – „A szocialista képviselő kilencven alkalommal nem Zuglót támogatta” és a „Pályázati pénzből újul meg az állomás” – kapcsán a főszerkesztő és az érintett egyéni választókerületi egyik képviselőjelölt megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdésének *c)* és *e)* pontjában foglalt alapelveket, valamint a Ve. 148. § (1)–(4) bekezdésében foglaltakat. A magánszemély álláspontja szerint az írások a Ve. 146. § *b)* szerinti politikai hirdetések, amit a Zuglói Lapok – a feltételek hiányában – nem tehetett volna közzé.

[5] Az OEVB 53/2014. (III. 24.) határozatával nem állapított meg jogsértést. A határozat ellen a magánszemély nyújtott be fellebbezést, ebben továbbra is a Ve. 2. § (1) bekezdése *c)* és *e)* pontja, valamint a Ve. 148. § (1)–(4) bekezdés sérelmére hivatkozott, mivel a lap szerinte nem tehet közzé a Ve. 146. § *b)* pontja szerinti politikai hirdetést.

[6] Az NVB helybenhagyta az OEVB határozatát. Indokolása lényege szerint a hivatkozott cikk tartalma alapján a sajtótermék nem tett közzé az érintett egyéni képviselőjelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző elemeket.

[7] Az NVB határozata ellen országos listát állító jelölő szervezetek nyújtottak be bírósági felülvizsgálati kérelmet. Új tényként, jogszabálysértésként hivatkoztak arra, hogy míg az egyik érintett képviselőjelölt a kifogásolt lapszám 1., 3., 5., 6., 7., és 8. oldalán (a 3. oldalon kétszer) fényképen és/vagy szövegben pozitív tartalommal jelentek meg, addig egy másik képviselőjelöltről a 3. oldalon „A szocialista képviselő kilencven alkalommal nem Zuglót támogatta” című negatív cikk jelent meg. Hivatkoztak arra, hogy az érintett képviselőjelölt megjelenései – miközben más jelöltek nem kaptak megjelenési lehetőséget és a másik képviselőjelölt is csak az inkriminált írásban – a Ve. 140. § és 141. § szerint alkalmasak a választói akarat befolyásolására, a főszerkesztői magatartás a Ve. 2. § (1) bekezdés *a)*, *c)* és *e)* pontjaiba és a Ve. 148. § (1) bekezdésébe ütközik.

[8] A Kúria a felülvizsgálati eljárást kizárólag a kérelem keretei között folytatta le. Megállapította, hogy a Ve. lehetővé teszi, hogy más-más kérelmezők adják be a kifogást, a fellebbezést, majd a Ve. 222. § (1) bekezdés keretei között a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, de azt már nem, hogy a korábbi eljárásban nem szereplő újabb jogszabálysértést jelöljenek meg. Erre tekintettel a Kúria nem vizsgálta a Ve-nek a választás tisztaságának megóvására vonatkozó 2. § (1)

bekezdése *a)* pontja, valamint a kampányeszközökre és kampánytevékenységre vonatkozó 140. és 141. §-ainak a sérelmét.

[9] A felülvizsgálati kérelemnek a politikai hirdetésre [Ve. 146. § *b)* pont] és a politikai hirdetésnek meghatározott sajtótermékben való közzétételére [Ve. 148. § (1)–(4) bekezdés] vonatkozóan a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelemmel érintett cikk, és bizonyítékai tekintetében a Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. számú végzésében foglaltak nem alkalmazhatók: az ott irányadó tényállás kétségtelenül politikai reklámok [Ve. 146. § *a)* pont] megjelenítését értékelte, míg jelen esetben az is eldöntendő kérdés volt, hogy a kifogásolt tartalomnak van-e hirdetési eleme. A felülvizsgálati kérelemmel érintett cikk, és a bizonyítékként megjelölt további írások megjelenítése nem feleltethető meg sem a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 203. § 55. pontjában meghatározott politikai reklámnak, sem az 59. pont szerinti reklámnak. További speciális, a Ve. 146. § *b)* pontja által támasztott követelmény, hogy a sajtótermékben megjelenő közlés „politikai hirdetés” jellege csak akkor állapítható meg, ha azt rendelésre, ellenérték fejében közlik. Erre vonatkozó bizonyítékot a magánszemély, majd a kérelmezők nem jelöltek meg, a Kúria pedig hivatalból nem folytathat bizonyítást. A bizonyítás hiányában a Kúria nem látta igazoltnak sem a hirdetési, sem a politikai hirdetési jelleget. Megállapította, hogy politikai hirdetés hiányában nem sérülhetett a sajtótermékek közzétételére vonatkozó Ve. 148. § (1)–(4) bekezdése sem.

[10] Ugyanakkor utalt arra, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés *c)* pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvét. A Ve. esélyegyenlőségi elvének alkalmazhatósága kapcsán a Kúria megállapította, hogy a helyi önkormányzatok kiadványaiban a települések prominens személyeinek többszöri megjelenítése általános jelleggel nem kifogásolható. Mivel azonban az önkormányzat sajtóterméke a helyi közhatalmat jeleníti meg, választási időszakban megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény-, vagy akár csak látszat, ha választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel. Ilyen esetekben politikai hirdetés hiányában is alkalmas lehet az adott lapszám arra, hogy helyi szinten megbontsa a jelölő szervezetek és a jelöltek közötti esélyegyenlőségét. A Kúria megállapította, hogy az egyik cikk kifejezetten lehetőséget adott a jelöltnek a megjelenésre, véleményének közlésére. A konkrét, duális cikk kapcsán a Ve. 2. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti alapvető sérelem tehát nem állapítható meg.

[11] A Kúria megállapította azt is, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés *e)* pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Az elv tartalmi jellemzői kapcsán a Kúria a Kvk.IV.37.359/2014/2. számú végzése indokolásából kiemelte, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás a joggal való visszaélés törvényi tilalmát rögzíti: a jogintézményekkel azok címzettjei csak célhoz és tartalomhoz kötötten élhetnek. A Kúria szerint „csak az a joggyakorlás élvez törvényi védelmet és elismerést, amelyben a jogosultság formális előírásain túl annak valódi tartalma is felismerhető [összefoglalóan elsőként: 18/2008. (III. 12.) AB határozat].” A Kúria megállapította, hogy a kifogás és a fellebbezés bizonyítékaként már

csatolták az egyik jelölő szervezet helyi szervezetének 2014. februári megjelenésű hírlevelét és az érintett képviselőjelölt választási szórólapját (a továbbiakban együtt: Kiadványok). A Kúria megállapította, hogy a Kiadványok és a 2014. márciusában megjelent lapszám „A szocialista képviselő kilencven alkalommal nem Zuglót támogatta” cikke között ugyan nincs szó szerinti azonosság, azonban a célzott tartalmi egyezés megállapítható. A Kúria értékelése szerint „választási időszakban bármely párt, bármely jelölt kampányanyagában foglaltak megisméltése az önkormányzat, mint helyi közhatalom által fenntartott sajtótermékben formálisan ugyan önálló cikket eredményez, mondanivalójával azonban sérti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét.”

[12] 3. Az alkotmányjogi panasz szerint a bírói döntés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, Q) cikk (2)–(3) bekezdését, IX. cikk (1)–(2) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) és (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését sérti. A panasz lényege az alábbiak szerint foglalható össze.

[13] 3.1. A panasz szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosítja mind a hatósági, mind a bírósági eljárások tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ez az államra azt a kötelezettséget rója, hogy – egyebek között – biztosítja az eljárásban érintett személy, személyek számára az eljárásban történő részvétel lehetőségét, azt, hogy az érintett jogai és kötelezettségei olyan eljárásban kerüljenek elbírására, amelyben az érintett módot kap az álláspontjának közvetlen kifejtésére. Az Alkotmánybíróság az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatában a bírósághoz fordulás jogát nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szűkítette le, hanem ennél tágabban, a bírósági eljárásban a fél pozíciójának biztosításában értelmezte. E megközelítés szerint „a személyek alanyai, alakítói és nem tárgyai, »elszenvedői« a bírósági eljárásnak. Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezettségeiket elbírálja (s ne csak az ezeket tartalmazó beadványról mondjon véleményt), és arra is, hogy lehetőséget kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatban nyilatkozataik megtételére.” A panasz szerint a jelen esetben az eljárás mikénti kimenetele kétségtelenül hatással volt a panaszt benyújtók jogaira és kötelezettségeire, azonban mégsem élhettek azzal a jogukkal, hogy az eljárásban részt vegyenek, nyilatkozatot tegyenek, bizonyítékokat terjesszenek elő. A Kúria úgy állapított meg vonatkozásukban kötelezettségeket, hogy az eljárásban való bárminemű részvételtől, és ebből következően az anyagi és eljárási jogainak gyakorlásától teljes egészében elzárta őket.

[14] 3.2. A panasz azzal is érvel, hogy a Kúria döntése sérti a jogállamiság elvét, a jogbiztonsághoz való jogot. Arra hivatkoztak, hogy a Kúria döntése sérti a kiszámítható közhatalmi működéshez, a jogbiztonsághoz való jogot, mert a döntést a kötelezés címzettjével nem közölték, és az érintettek számára nem tették megismerhetővé az eljárás anyagát, a döntés meghozatalát megelőzően az álláspontjuk kifejtését. A Kúria döntése a jogbiztonsághoz fűződő alapjogot amiatt is sérti, mert az indokolás egyes részei nem egyértelműek, homályosak, nem tűnik ki belőlük, hogy miként és milyen módon sértheti a jóhiszemű eljárás

és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét egy korábbi interjúval kapcsolatos helyesbítés, valamint egy országgyűlési képviselő helyreigazítási kérelmének és közleményének szöveghű közlése.

[15] A panasznak ez a része vitatja a Kúria által megállapított tényállást is.

[16] 3.3. A panasz azt is állítja, hogy a Kúria döntése sérti a jogorvoslathoz való jogot. Eszerint alkotmányosan nem indokolható a jogorvoslati jog kizárása a bíróság határozatában kötelezéssel érintett személy vonatkozásában, különösen olyan esetben, amikor a kötelezett az eljárásban sem félként, sem egyéb résztvevőként nem vett részt, nyilatkozatot nem tehetett, álláspontját nem fejtette ki.

[17] 3.4. Az alkotmányjogi panasz szerint a Kúria döntése sérti a törvény előtti egyenlőség elvét, a Ve. egyes eljárási szabályainak (pl. kérelemről és a határozatról való értesítés rendje, a döntéssel érintett személy értesítésének hiánya, az eljárásban az érintett személy részvételének és nyilatkozattételének nem biztosítása, a jogorvoslati lehetőség kizárása, stb.) alkalmazása révén sérült a törvény előtti egyenlőséghez való jog. A panasz szerint a Ve. 48. § (1) bekezdésének, valamint 232. § (1), (3) és (5) bekezdéseinek az Alaptörvénnyel való összhangja az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján vizsgálendő. Nincs alkotmányos indoka a Ve.-ben szabályozott eljárások során a jogalanyok közötti különbségtételnek az eljárásban való részvétel és az ezzel járó eljárási jogok gyakorlásának biztosítása körében.

[18] 3.5. Az indítványozók arra is hivatkoznak, hogy a Kúria döntése sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, a sajtószabadságot. A panasz szerint a sajtó tevékenysége a választási eljárással, a választási kampánnyal összefüggésben a Ve. szabályozási keretei között vizsgálható, így a politikai hirdetésekkel kapcsolatban a konkrét tényállástól függően felmerülhet a választási alapelveknek, vagy a Ve. egyéb rendelkezéseinek való megfelelés vizsgálata. Ezzel szemben a sajtónak a politikai reklám és hirdetés közzétételén kívüli, egyéb tevékenysége a Ve. tárgyi hatályán kívül esik, ezért a panasz szerint a véleménynyilvánítás alkotmányos jogának immanens részét képező sajtószabadságot alapvetően sérti a választási eljárási jogszabályban nevesített sajtótevékenységeken kívüli, más jellegű sajtóközlések választási szabályok alkalmazásával történő megítélése, szankcionálása. Ez, az indítványozók szerint, végső soron a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 3. §-a, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény által is garantált szabad tartalom-meghatározás jogát, a szerkesztés szabadságát is érinti, ha ugyanis a sajtószerveknek a választási kampány időszakában a politikai hirdetésnek nem minősülő tudósítások, helyreigazítások és közlemények kapcsán is szankciótól kellene tartaniuk, úgy ez elkerülhetetlenül a közlések előzetes mérlegeléséhez, öncenzúrához vezet. A panasz szerint a Kúria – annak ellenére, hogy a határozatában kifejezetten rögzítette, hogy politikai hirdetésről nem lehet szó – a politikai hirdetések vizsgálatának szempontjait kiterjesztette a politikai hirdetésnek nem minősülő sajtóközlésekre. A panasz szerint értelmezhetetlen a

Kúria valamely jelölt kampányanyagának megismétlésére vonatkozó megállapítása, különösen, mivel a hivatkozott cikkekben egyrészt egy korábbi írás kapcsán kért helyreigazításról, valamint az érintett személy közleményének szöveghű közzétételéről, másrészt egy kerületi eseményről, valamint az esemény kapcsán a kerület polgármesterének kijelentéseiről történő tudósításról van szó.

II.

[19] 1. Az alkotmányjogi panasz az Abtv-ben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek – az alábbiak szerint – megfelel.

[20] A Kúria végzése az indítványozókra rendelkezést tartalmaz, a Kúria jogértelmezése a szóban lévő kiadvány fenntartójának, kiadójának, főszerkesztőjének a jogait és kötelezettségeit közvetlenül, konkrét módon érinti.

[21] A panasz tartalmaz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mert annak vizsgálatára irányul, hogy a választási kampány időszakában sajtóterméknek milyen alkotmányos követelményeknek kell megfelelnie a panaszban nevesített alapjogból, a szabad sajtóra vonatkozó szabályból eredően.

[22] 2. A panasz tartalma alapján az is megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz nemcsak alapvető jogok, hanem az Alaptörvény más szabályai sérelmére is hivatkozik.

[23] Alkotmányjogi panaszban az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére lehet csak hivatkozni.

[24] A panasznak az a része, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállam, illetve a Q) cikk (2)–(3) bekezdése sérelméről szól, Alaptörvényben biztosított jogra nem hivatkozik, ezért alkotmányjogi panasz-eljárásban, az Alkotmánybíróságnak ebben a hatáskörében nem bírálható el.

[25] 3. Az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy a panasznak a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslat, továbbá a törvény előtti egyenlőség sérelme körében megfogalmazott érvelése tartalmi szempontból az alábbiakban kifejtettek szerint nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott, az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek, jóllehet a panasz ebben a körben formálisan alapvető jogokra hivatkozik.

[26] 3.1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmezésével és a választási eljárásra vonatkoztatásával az Alkotmánybíróság már foglalkozott. A 3010/2014. (II. 11.) AB végzés [23] bekezdése megállapította, hogy a Kúriának a Ve. alapján indult ügyekben az NVB határozata törvényességének felülvizsgálatára van hatásköre. Ez az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontján alapul, és nem az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésén. Két másik, a jelen ügyben elbírálthoz alkotmányjogi szempontból hasonló ügyben, hasonló alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a XXIV. cikk és a XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére alapított panasz befogadását az Alkotmánybíróság visszautasította [3081/2014. (IV. 1.) AB végzés, 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés].

[27] 3.2. A jogorvoslathoz való jog sérelmével összefüggésben, hasonló – sajtóterméket kiadó személy panaszja alapján indult – ügyben a 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés tartalmaz a jelen ügyre is alkotmányjogi szempontból irányadó megállapításokat. A végzés [14]–[15] bekezdése szerint abban az ügyben az indítványozó szintén azt kifogásolta, hogy őt mint lapkiadót ellenérdekű félként nem vonták be hivatalból az eljárásba, nem biztosítottak részére nyilatkozattételi lehetőséget, mely által saját álláspontját előterjeszthette volna. A végzés hivatkozott az Alkotmánybíróság 1162/D/2010. AB határozatában a választási jogorvoslati rendszer tekintetében tett egyes megállapításokra a nemperes eljárás keretében, tárgyalás tartása nélküli döntésekre vonatkozóan, melyek a kontradiktórius eljárásokhoz képest specifikus szabályokat hordoznak. A végzés megállapította, hogy a nemperes eljárás specifikumai kapcsán alkotmányjogi panaszban a meghallgatás, nyilvános tárgyalás, stb., hivatalból történő tartásának elmaradására való hivatkozás – ahogyan azt Alkotmánybíróság 3075/2014. (III. 26.) AB végzése is megerősítette – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel (Indokolás [21]). A végzés tartalmazza azt is, hogy a Ve. szabályai értelmében nem kifejezetten az eljárásban részes felek, hanem az érintettek élhetnek jogorvoslattal az OEVB illetve NVB döntéseivel szemben. A kifogásolt választási bizottsági döntések is tartalmaztak az ügyben érintettek általi jogorvoslati lehetőségre történő kioktatást, melytől ennek alapján elvileg az indítványozó sem volt elzárva. E megállapítások a jelen ügyre is irányadók.

[28] 3.3. A panasznak a törvény előtti egyenlőség elvének sérelmére alapított indokolásával kapcsolatban azt lehet megállapítani, hogy a panasz érvelése a jogegyenlőség sérelmét az eljárási jogok gyakorlásának állított különbségében látja. A Ve-nek a kifogásra, közlésre, érintettségre, fellebbezésre, felülvizsgálati kérelemre vonatkozó szabályai nem tartalmaznak jogegyenlőséggel összefüggésbe hozható különbségtételt, és nincs ilyen a Kúria végzésében sem.

[29] 4. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet” terjesszen a testület elé.

[30] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján érdemben a vélemény-nyilvánítás szabadsága körében vizsgálódott.

III.

[31] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panaszban felhívott rendelkezései:

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

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

[32] 2. A Ve-nek az alkotmányjogi panaszban kifogásolt bírói döntésben értelmezett és alkalmazott szabályai szerint:

„A választási eljárás alapelvei

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

e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás”.

IV.

[33] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[34] 1. A sajtószabadság a demokratikus és alkotmányos politikai rendszerek egyik legfontosabb intézménye, garanciája és eszköze. A sajtószabadság komplex, több összetevőből álló szabadságjog. A sajtószabadság legfontosabb összetevői: a sajtóalapítás szabadsága, a sajtó-előállítás szabadsága, a sajtóterjesztés szabadsága, a sajtószerkesztés szabadsága, valamint az újságírók és szerkesztők sajtóban megjelenő véleményének a szabadsága. A sajtószerkesztés szabadságának a korlátozása tehát meg kell, hogy feleljen az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztható annak a követelménynek, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. Az Alkotmánybíróság korábban, az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően már több esetben is vizsgált a szerkesztői szabadságot érintő alkotmányossági kérdéseket. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban kifejtette, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt szólás- és sajtószabadság értelmezésekor a korábbi határozatok érvei figyelembe vehetők és felhasználhatók {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság ezt a jelen alkotmányjogi panasz elbírálásakor is irányadónak tekintette.

[35] 2. 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 sajtószervekhez képest a szerkesztői szabadság szélesebb körű korlátozását tartotta elfogadhatónak [összefoglalóan lásd: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478.]. 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 válhatott korlátozást igazoló indokká. Ennek értelmében a sajtótermékek nem szankcionálhatók az általuk nyújtott tájékoztatás jellege, minősége miatt.

[36] 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.

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

[38] Az Alkotmánybíróságnak a jelen esetben ennek az elvi megállapításnak a véleményesszabadsággal, a szerkesztői szabadsággal való összeegyeztethetőségét kellett vizsgálnia a választójog tükrében.

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

[40] 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.

[41] 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.

[42] 4. 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 mindenekelőtt és leginkább a szerkesztés szabadságának elismerését, a tartalmi beavatkozás tilalmának tiszteletben tartását igényli az állam részéről. Meghatározott körben azonban alkotmányosan indokolhatóvá és szükségessé válhat a tájékoztatást érintő egyes követelmények előírása. A médiaszolgáltatók tevékenysége mellett ebbe a körbe vonható a közpénzből fenntartott sajtótermékek működése is. A Kúria döntésében érvényesített követelmények ezt a célt szolgálják.

[43] 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 diszkriminálhatnak.

[44] 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

a. 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.

[45] 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.

[46] 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.

[47] 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.

[48] 5. A 3037/2014. (III. 13.) AB határozat [29]–[30] bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz értelmét, és az Alkotmánybíróság feladatát értenénk félre, ha az Alkotmánybíróság – hasonlóan egy rendes bírósági felülvizsgálati

fórumhoz – a bírósági döntések korlátlan felülvizsgálatát végezné. Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata.

[49] Az Alkotmánybíróság ezért a panasznak a bíróság által megállapított tényállással összefüggő tényállításait, valamint a Ve-nek a tényállásra vonatkoztatott értelmezését nem vizsgálhatta.

[50] 6. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró