

Ügyszám: **909/B/2000**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Bihari Mihály Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **39/2002. (IX. 25.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2002/273**

Kelte: **Budapest, 2002.09.23**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány tárgyában – dr. Harmathy Attila és dr. Holló András alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 40. § (1) és (2) bekezdése, továbbá 41. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó – utólagos normakontroll keretében – kérte az Alkotmánybíróságtól a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 40. § (1) és (2) bekezdése, valamint 41. §-a alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését. Indoklása szerint a kampánycsendre megállapított rendelkezések indokolatlanul és céltalanul sértik a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát; korlátozzák a sajtószabadságot, ezért a kampánycsend törvényi léte alkotmányellenes. Az indítványozó a Ve. 40. § (1) és (2) bekezdése, és a 41. § megsemmisítésével összefüggésben, ugyanezen indokok alapján kéri az Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB) a kampánycsendről szóló 11/1998. (V. 18.) OVB állásfoglalása megsemmisítését is.

Az indítványozó kérelmét az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdéseire, 61. § (1) és (2) bekezdéseire és 70/A. § (3) bekezdésére, továbbá a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótvt.) 2. § (1) és (3) bekezdéseire, a 4. § (1) bekezdésére és az 5. §-ra, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok

védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Római Egyezmény) 10. cikkére, és az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 19. cikkére alapította.

Az indoklása szerint "(...) az sem értelmezhető a törvényből, hogy van-e valamilyen alkotmányos oka, indoka annak, hogy kampányt az utolsó napon már ne lehetne folytatni. A kampány során elhangzott adatok (...) közérdekűek (...) a kampány során gyakorlatilag a véleménynyilvánítás, a szólás- és sajtószabadság alkotmányos kritériumai érvényesülnek, amit ez a törvény a kampánycsend törvényi tilalmával álláspontom szerint alkotmányellenesen korlátoz. (...) Mivel a kampánycsend törvényi előírásai és tilalma nem tartalmi tekintetben korlátozza az információk áramlását, hanem időbeli korlátokat szab, ezért az időbeli korlátozásnak nincs semmiféle alkotmányos létjogosultsága."

Az Alkotmánybíróság az indítványt - álláspontjuk kifejtése érdekében - megküldte az igazságügyi miniszternek és a belügyminiszternek.

II.

1. Az Alkotmány vizsgált rendelkezései:

"8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja."

"61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát."

"70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti."

2. Az Egyezségokmány vizsgált rendelkezései:

"19. cikk

1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli - szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő - keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít

és amelyek

- a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg
- b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsh védelme érdekében szükségesek."

3. A Római Egyezmény vizsgált rendelkezései:

"10. Cikk - Véleménynyilvánítás szabadsága

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 beavatkozhatson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró 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."

4. A Sajtótörv. vizsgált rendelkezései:

"2. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata - a hírközlés más eszközeivel összhangban - a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás."

"2. § (3) A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését."

"5. § A sajtó - az érdekeltek hozzájárulása nélkül is - tájékoztatást adhat az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek, valamint ezek bizottságai nyilvános üléséről, továbbá a bíróságok nyilvános tárgyalásairól."

5. A Ve. vizsgált rendelkezései:

"34. § (2) Az Országos Választási Bizottság

- a) állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében; az állásfoglalás ellen jogorvoslatnak helye nincs; az állásfoglalást a Magyar Közlönyben közzé kell tenni,"

"40. § (1) A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart.

(2) A szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampányt folytatni tilos (kampánycsend)."

"41. § A kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen: a választópolgárok számára a jelölt vagy a jelölő szervezet által ingyenesen juttatott szolgáltatás (szavazásra történő szervezett szállítás, étel-ital adása), pártjelvények, zászlók, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy nevét tartalmazó tárgyak osztogatása, választási plakát (a továbbiakban: plakát) elhelyezése, a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton."

6. Az OVB vizsgált állásfoglalása:

"11/1998. (V. 18.) OVB állásfoglalás kampánycsend tárgyában
Az Országos Választási Bizottság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 34. §-a (2) bekezdésének a) pontjában írt hatáskörében eljárva az alábbi állásfoglalást hozta:

A Ve. 40. § (2) bekezdése szerint 'a szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampányt folytatni tilos (kampánycsend)'.

A Ve. 41. §-a értelmében a kampánycsend megsértésének minősül egyéb cselekmények mellett 'választási plakát elhelyezése, választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton'.

Fentiekre tekintettel a kampánycsend megsértésének minősül, ha annak beállta után bármely írott vagy elektronikus médium a választással összefüggésbe hozható személyt vagy pártot említ, vagy szerepeltet, a jelöltek számáról és összetételéről, az esetleges visszalépésekről stb. információt szolgáltat. Ez a követelmény irányadó a korábban felvett programok ismételtesére is. A kampánycsend idején a kiesett jelöltről szóló tájékoztatásra a Ve. 67. § (3) bekezdése értelmében a szavazatszámláló bizottság jogosult."

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában már megállapította: "Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, 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.” (ABH 1992, 167, 171.)

Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatában kifejtette: "(...) az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak." (ABH 1996, 509, 513.) A törvényalkotónak tehát joga van - a választási eljárás szabályainak részét képező - kampánycsend intézményét létrehozni, azt megváltoztatni vagy azt akár megszüntetni. A szabályozásnak azonban meg kell felelnie az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek: a kampánycsend intézményét csak törvényben lehet szabályozni, s a kampánycsend alapvető jog - ez esetben a sajtó- és véleménynyilvánítás szabadsága - lényeges tartalmának korlátozását nem eredményezheti.

2. A választások tisztaságának megőrzése és zavartalan lefolytatásának védelme érdekében több államban részletes jogi szabályozás rendezi a választás közjogi intézményének anyagi jogi és eljárási hátterét (a választópolgárok regisztrációját, a jelölési mechanizmust, a kampány lefolytatását, a szavazás menetét, a választásban közreműködő szervek feladatait és eljárását, stb.).

A választójogi törvények általában meghatározzák a kampány időtartamát, kezdetét, végét, s rendelkeznek a kampánycsend intézményéről is. Ezen túlmenően szabályozzák (és ezzel mintegy korlátozzák) a törvényesen igénybe vehető eszközök körét és mértékét is. A választások tisztaságának és zavartalan lefolyásának védelme érdekében tilalmakat állítanak fel. Pl.: a francia választási törvény (Code Electoral) L 49. cikke a választást megelőző nap 0. órájától megtiltja a választási propagandát az összes audiovizuális-kommunikációs eszközök számára, a szavazás napján pedig az mrott sajtó számára is.

3. A választási kampány és a kampánycsend szabályai a választási eljárás részét képezik. A Ve. 40. § (1) és (2) bekezdése határozza meg a kampány és a kampánycsend időtartamát. A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart. A köztársasági elnök a választást legalább a választás napját megelőzően 72 nappal korábban köteles kitűzni, így a kampány időtartama legalább 71 nap. A szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampányt folytatni tilos (kampánycsend). A szavazást a választás napján 19 órakor kell befejezni, így a kampánycsend időtartama 43 óra. A választás második fordulójában a kampány újabb 13 napja után következik a 43 óra kampánycsend. Mindezek alapján a jelölteknek és a jelölő szervezeteknek összesen legalább 84 nap áll rendelkezésükre a választások napjának kitűzésétől a kampány folytatására, amelyet mindössze 86 óra kampánycsend szakít

meg.

A Ve. 41. §-a határozza meg a kampánycsend megsértésének eseteit. A kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen: a választópolgárok számára a jelölt vagy a jelölő szervezet által ingyenesen juttatott szolgáltatás (szavazásra történő szervezett szállítás, étel-ital adása), pártjelvények, zászlók, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy nevét tartalmazó tárgyak osztogatása, választási plakát elhelyezése, a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.

A kampánycsendre vonatkozó rendelkezések - az indítványozó által is elismert módon - nem tartalmi tekintetben korlátozzák az információk áramlását, csupán időkorlátot állítanak a választási eljárás résztvevői elé.

A kampánycsend szabályai azonos módon korlátozzák a jelöltek, a jelölő szervezetek és a médiumok véleménynyilvánítási szabadságát és a sajtószabadságot: a Ve. 40. § (1) és (2) bekezdése, illetőleg 41. §-a az érintettek között nem tesz különbséget a kampánytevékenység korlátozását érintően.

Nem része a kampánycsendnek a választójog gyakorlásával, illetve a választási eljárási cselekményekkel kapcsolatos információk közzétevése, amelyek minden választópolgár tárgyilagos tájékoztatását biztosítják. A kampánycsend idején maga a Ve. 67. §-ának (3) bekezdése teszi a szavazatszedő bizottság feladatává többek között a kiesett jelöltekről való tájékoztatás kötelezettségét. A teljes körű és tárgyilagos tájékoztatást szolgálják a Ve. 6. § (5) és (6) bekezdéseinek rendelkezései, amelyek szerint választási irodák gondoskodnak arról, hogy a választópolgárok a választási tudnivalókról, a szavazás módjáról általános tájékoztatást és kérdéseikre felvilágosítást kapjanak, továbbá a szavazás napján a választás befejezése előtt a szavazók számáról és arányáról tájékoztatást adhatnak.

4. A Sajtótv. 2. § (1) és (3) bekezdése, a Római Egyezmény 10. cikke, továbbá az Egyezségokmány 19. cikke nem tartalmaz közvetlen rendelkezést arról, hogy a választásokra tekintettel az alkotmányos alapjogok korlátozhatók. Ugyanakkor a Római Egyezmény 10. cikkének 2. pontja és az Egyezségokmány 19. cikkének 3. pontja lehetőséget biztosít arra, hogy a véleménynyilvánítás jogát mások jogai védelme érdekében törvény korlátozza. Ilyen korlátozást jelent a Ve. 40. § (1) és (2) bekezdésében szabályozott kampánycsend intézménye, amely a véleménynyilvánítás- és a sajtószabadság időbeni korlátozását valósítja meg.

A választójog az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt alapvető jog. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer. A választói akarat kifejezése, vagyis az országgyűlési választás ugyanis a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szervét konstituálja, legalizálja és legitimizálja.

A választási rendszer egyik lehetséges eleme a kampánycsend intézménye. A kampánycsend a választói akarat

kinyilvánításának zavartalanságát biztosítja. A választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaraton alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyar Köztársaság demokratikus jogállamiságát garantálja. A választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye szükségessé teheti a kampánycsend intézményét, illetve a véleménynyilvánítás- és sajtószabadságnak a kampánycsend által megvalósuló korlátozását.

A kampánycsend - a támadott szabályozás szerinti - rövid időtartama miatt a korlátozás csak a választási kampány (minimum 84 nap) időtartamának elenyésző töredékére vonatkozik (86 óra). A kampánycsend rövidege, általános érvénye, illetve csak a választás napját közvetlenül megelőző időre való kiterjesztése miatt a korlátozás a célhoz képest arányosnak minősül.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Ve. 40. § (1) és (2) bekezdése, illetve 41. §-a nem ütközik az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésébe. A kampánycsend intézménye alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozza. A véleménynyilvánítás- és sajtószabadságot [Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdés] pedig csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozza a választások zavartalan lebonyolítása céljából.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a választások zavartalanságát különböző korlátozó szabályok biztosítják. A korlátozások egyike, de ugyanakkor nem egyetlen formája a kampánycsend intézménye. A kampánycsend megszüntetése nem vezet alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanságát más eszközökkel biztosítja. A kampánycsend intézménye nem következik közvetlenül az Alkotmányból. A törvényhozó mérlegelheti, hogy a választások zavartalansága, a választói akaratok szabad érvényesülése és kifejezésre juttatása céljából a kampánycsend intézményét létrehozza-e, vagy a kampánycsend intézménye nélkül az egyéb választási garanciák összetett eszközrendszerével segíti elő a választások zavartalanságát.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítványnak a kampánycsenddel kapcsolatos részét elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Ve.-nek az indítványozó által támadott rendelkezései és az Alkotmánynak az indítványozó által megjelölt 70/A. § (3) bekezdése között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, ezért az Alkotmánybíróság ennek érdemi vizsgálatát mellőzte.

6. Az indítványozó a Ve. támadott rendelkezéseivel való összefüggés alapján - ugyanazon indokokkal - kérte az Alkotmánybíróságtól a kampánycsend tárgyában kiadott 11/1998. (V. 18.) OVB állásfoglalás vizsgálatát is.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem állapította meg az indítványozó által támadott Ve. 40. § (1) és (2) bekezdése, valamint 41. §-a rendelkezéseinek alkotmányellenességét, ezért az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az OVB - indítványozó által támadott - állásfoglalását.

7. Az Alkotmánybíróság a közérdeklődésre tekintettel tette közzé e határozatát a Magyar Közlönyben.

Dr. Németh János
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
előadó alkotmánybíró

Dr. Németh János
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Czúcz Ottó
alkotmánybíró helyett

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A rendelkező résszel egyetértek. Véleményem szerint a határozat indokolása III. részének 1-4. pontjai helyett a következőket kellene tartalmaznia:

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 40. §-ának (2) bekezdése megtiltja a szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampány folytatását, így - a 41. § szerint - többek között a választási plakát elhelyezését, továbbá a választói akarat befolyásolására alkalmas információk elektronikus vagy más úton történő szolgáltatását. Ez a tilalom a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának időleges korlátozását jelenti.

Az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdése biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, 61. §-ának (2) bekezdése pedig a sajtó szabadságát. Ezekről az alkotmányos alapjogokról a 30/1992. (V. 26.) AB határozat megállapította, hogy kiemelt szerepük van az alapjogok között, mert a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága a demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Ezek a szabadságjogok - az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdésében meghatározott keretek között - korlátozhatók, de csak kevés joggal való összeütközés esetén kell engedniük. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy ezeknél az alapjogoknál különösen nagy jelentősége van annak a kérdésnek, milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni más alapjogokkal való kollízió esetén. Az irányadó általános tétel az, hogy alapjognak másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történő korlátozása akkor alkotmányos, ha ez a védelem más módon nem érhető el, továbbá ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll (ABH 1992, 167, 170-171, 178.).

A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának időleges korlátozására a támadott jogszabály esetében a választások zavartalan lebonyolítása, a választói akarat megvalósulása

érdekében kerül sor. Az Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén élő minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy országos vagy helyi népszavazásban részt vegyen. A választójog gyakorlásának vizsgálatánál azonban nemcsak erre az alkotmányos alapjogot kimondó szabályra kell tekintettel lenni, hanem a választásoknak az államrend szempontjából játszott szerepére is. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja azt az államrendszert és jogrendszert meghatározó elvet, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokratikus rendszer alapelve az Alkotmány 2. §-a (2) bekezdésének megfogalmazásában az, hogy minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, vagy közvetlenül gyakorolja. A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésére hivatkozva kifejtette, hogy a népszuverenitás elvével összefüggésben a demokratikus jogállam egyik követelménye a közhatalomnak a demokratikus legitimitáció alapján történő gyakorlása (ABH 1998, 220, 233.). A közhatalom a legitimitációt a választások útján nyeri el. A demokratikus rendszer szempontjából meghatározó jelentőségű tehát a szavazók akarata zavartalan kifejezési lehetőségének biztosítása.

Az Alkotmánybíróság először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban fejtette ki azt a gyakorlatban azóta követett elvet, hogy az államnak nemcsak tiszteletben kell tartania az alapjogokat, hanem gondoskodnia is kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az államnak úgy kell alakítania az alapjogok megvalósításához szükséges feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal, mind egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy esetleg egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, ennek ellenére az életviszonyok összessége szintjén az intézmény, az alapjog gyakorlása veszélybe kerül (ABH 1991, 297, 302-303.). Ezt a feltételek biztosítására is kiterjedő kötelezettséget hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a rádió és televízió szabadságát vizsgáló 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában és rámutatott arra, hogy "az állam az alapjog védelme során az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kezeli, s az alapjogok védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazza" (ABH 1992, 227, 229.). Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában kifejtette azt is, hogy a rádió és televízió esetében az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni a megvalósítás technikai korlátaival. Ezért sor kerülhet a sajtószabadság korlátozására, mert csak ilyen módon lehet biztosítani a teljes körű és tárgyilagos tájékoztatáson alapuló demokratikus közvélemény kialakulását (ABH 1992, 227, 230.). A jelen esetben a technikai korlát időbeli korlátként jelentkezik.

A népszavazással kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban nemcsak kifejezetten megerősítette az előzőekben említett elveket, hanem az államnak arról a kötelezettségéről, hogy jogok gyakorlásának feltételeit biztosítsa a következő megállapítást tette: "Ez az intézményvédelem különösen fontos az olyan, a népszuverenitás gyakorlására szolgáló intézmény esetében, mint a népszavazás. Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkorai intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik" (ABH 1997, 331, 344.).

Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése szerint az alapvető

jogokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának néhány óráig tartó korlátozása az alapvető jog lényeges tartalmát nem érinti. A támadott rendelkezés hozzájárul ahhoz, hogy a szavazásra jogosultak a korábban kifejtett véleményeket újabb befolyástól függetlenül megfontolják és ennek alapján éljenek az Alkotmányban biztosított jogukkal. Ez a szabály így a népszuverenitás gyakorlására szolgáló szavazás intézményi védelme keretei közé sorolható, amely nem idézi elő a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának olyan mértékű korlátozását, hogy alkotmányellenességét kellene megállapítani.

Az előzőekben kifejtettek megfelelnek egyébként az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 10. cikke 2. bekezdésének (azonos tartalmú rendelkezése van az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikke 3. bekezdésének). Az Egyezmény 10. cikkével kapcsolatban az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a választási kampány médiumokban történő ismertetéséről, azok felhasználásával való folytatásáról 1999. szeptember 9-én ajánlást fogadott el [R (99) 15 számú ajánlás]. Az ajánlás függelékében megfogalmazott elvek között a III. rész 1. pontjában a Bizottság lehetségesnek tartja a választást megelőző napon a választási kampány részét képező közlemények terjesztésének megtiltását.

Budapest, 2002. szeptember 23.

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Csatlakozom.

Dr. Holló András
alkotmánybíró