

Ügyszám: **363/B/2003**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Holló András Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **6/2007. (II. 27.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2007/135**

Kelte: **Budapest, 2007.02.26**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában - dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért e rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 40. § (2) bekezdése és 41. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 8. § (1) bekezdése, 40. § (2) bekezdése és 41. §-a alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az indítványozó által jelölt rendelkezések egyrészt a közvélemény-kutatási eredmények szavazást megelőző nyilvánosságra hozatali tilalmával, másrészt a kampánycsend (annak megsértése) meghatározásával kapcsolatosak. Az indítványozó szerint a véleménynyilvánítási-és sajtószabadságot [ezáltal az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdését, valamint az alapjog-korlátozásra irányadó 8. § (2) bekezdését] sértik a vizsgálni kért rendelkezések. Kifejtette, hogy nincs olyan kényszerítő ok, amely szükségessé tenné a véleménynyilvánítási-és sajtószabadság korlátozását a kampánycsend intézménye és a közvélemény-kutatási eredmények közzétételére vonatkozó tilalom által.

Az indítványozó szerint továbbá: „annak feltételezése, hogy a kampánycsend alatti kampány képes lenyűgözően befolyásolni a választó akaratát, ellentétes az Alkotmány 71. § (1)

bekezdésében, az általános egyenlő és titkos szavazásról szóló rendelkezésben kifejeződő tartalommal..." is. A választások tisztaságát - érvelt az indítványozó - a Büntető Törvénykönyv választási visszaélésekkel kapcsolatos rendelkezései megfelelően biztosítják, ezek mellett a Ve. közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatali tilalmával összefüggő és kampánycsendre vonatkozó szabályaira nincs szükség.

Az indítványozó a vizsgálni kért rendelkezések kapcsán utalt továbbá az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével való ellentétre, mivel véleménye szerint sérül az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) véleményszabadságra irányadó 10. cikke, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét is felvetette.

Az indítványozó a fentiek alapján kezdeményezte a Ve. 8. § (1) bekezdése, 40. § (2) bekezdése és 41. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései szerint:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(...)

7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

(...)

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.

(...)

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják."

2. A Ve. érintett szabályai szerint:

„8. § (1) A szavazást megelőző nyolcadik naptól a szavazás befejezéséig a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredményét nem szabad nyilvánosságra hozni.

(...)

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.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már döntött a Ve. 40. § (1) és (2) bekezdése, illetve 41. §-a alkotmányossága tárgyában (ABH 2002, 273.). Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban – többek között – megállapította: „... az Egyezmény 10. cikke, továbbá az Egyezségokmány [Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya] 19. cikke nem tartalmaz közvetlen rendelkezést arról, hogy a választásokra tekintettel az alkotmányos alapjogok korlátozhatók. Ugyanakkor az 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 akaratlan 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 rövidecsége, 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.” (ABH 2002, 273, 279.)

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen indítványnak a Ve. 40. § (2) bekezdése és 41. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelme tárgyában korábban már határozatot hozott. Az Alkotmánybíróság

ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § c) pontja határozza meg a res iudicata fogalmát az alkotmánybíróági eljárásban. E szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha „az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani ('ítélt dolog')”. (ABH 2003, 2076.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 40. § (2) bekezdése és 41. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

2. Az Abh. – a kampánycsend törvényi szabályainak alkotmányossági vizsgálata mellett – a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos tilalmat nem érintette, ezért az Alkotmánybíróság a Ve. 8. § (1) bekezdése tekintetében az érdemi eljárást lefolytatta.

2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint más a célja a kampánynak és más a közvélemény-kutatásnak. Míg a kampány kifejezetten a választópolgári akarat formálására (a meggyőződés befolyásolására) irányul, addig ilyen közvetlen célja a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének nincs. A közvélemény-kutatás főként a tájékoztatást szolgálja, azzal a céllal, hogy elősegítse az egyének a politikai folyamatokban való megalapozott részvételét. 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. 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 – amely e kérdést az írott és elektronikus média tájékoztatási szabadságának szempontjából vizsgálta – III. része külön kezeli a jelöltek érdekében történő közlést („dissemination of partisan electoral messages”) illetve a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a választás napján vagy ezt megelőző napokban a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát korlátozó vagy tilalmazó szabályoknak meg kell felelniük az Egyezmény 10. Cikke és a strasbourgi bíróság által támasztott követelményeknek. A közvélemény-kutatási adatok nyilvánosságra hozatalakor tájékoztatni kell a közvéleményt, ki rendelte meg, ki, mikor és milyen módszerrel végezte a közvélemény-kutatást; hány főre terjedt ki; mekkora a mintanagyságból fakadó hibahatár; minden más kérdés azonban a média önszabályozására tartozik.

A jelen határozatban vizsgált közvélemény-kutatási eredmények közzétételének tilalmára vonatkozó kérdések külföldi szabályozása változatos képet mutat. Nincs a magyar szabályozáshoz hasonló tilalom pl. Ausztriában, Németországban, az Egyesült Királyságban. Egyes nyugat-európai országok mellett (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) az utóbbi időben elsősorban Kelet-Közép Európában jelentek meg a klasszikus kampánycsend-szabályok mellett a várható választási eredmények nyilvánosságra hozatalára vonatkozó tilalmak. Így pl. a lengyel parlamenti választást szabályozó törvény a kampánycsend időszakában tiltja a várható választói magatartásról és választási eredményről készült közvélemény-kutatás nyilvánosságra hozatalát (a 2001-es lengyel parlamenti választási törvény 86. §-a). Az orosz szövetségi alsóházi és

elnök-választás esetén a szavazást megelőző három nappal, míg a bolgár parlamenti választások napját megelőző 24 órától a választások befejezéséig nem hozhatók nyilvánosságra közvélemény-kutatási adatok. [Duma-választási törvény 55. § (3) bekezdés; szövetségi elnökválasztási törvény 46. § (3) bekezdés; bolgár parlamenti választási törvény 59. § (2) bekezdése].

2.2. A Ve. 8. § (1) bekezdése alapján jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak alapjogi sérelmet kellett vizsgálnia: az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében foglalt alapjogok, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozására is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban elsőként azt állapította meg, hogy a közvélemény-kutatás közzétételének a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalma valóban korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát. Ez által mind az írott, mind az elektronikus sajtó elesik attól a lehetőségtől, hogy a szavazást megelőző nyolc napon belül a felmérések eredményeit nyilvánosságra hozza. Mindezen túlmenően a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll, amelyek szintén az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit érintik. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélése – azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelme – tekintetében az Alkotmánybíróság a 22/1992. (IV. 10.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.” A 30/1992. (V. 26.) AB határozat pedig rámutatott: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, 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 Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom az alapjogok, így a véleménynyilvánítási-és sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása-e.

A közvélemény-kutatási felmérések nyilvánosságra-hozatali korlátozásának célja – ami a korlátozás szükségességét eredményezheti – a választások zavartalan lebonyolításához kapcsolódik. Alkotmányossági kérdés ugyanakkor, hogy az adott cél – annak biztosítása, hogy a választói akarat kinyilvánítása zavartalan legyen – csak így, a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság alapjogának ezen korlátozásával érhető-e el. Az Alkotmánybíróság ugyancsak a fentebb idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatában megállapította: „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk

esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között...” (ABH 1992, 167, 170-171.)

Az Alkotmánybíróság a 338/B/2002. AB határozatában – a Ve. 89. §-a vizsgálata kapcsán – foglalkozott azzal a problémával, hogy a közvélemény-kutatási felmérések közzététele befolyásolhatja-e a választások tisztaságát abból a szempontból, hogy ösztönzi a választópolgárokat a lakóhelyüktől távol történő szavazásra. E határozat szerint: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a közvélemény-kutatások felmérései, valamint az első forduló alapján rendelkezésre álló tényleges eredmények között a választójog szempontjából lényeges különbség van. A közvélemény-kutatási adatok megismerhetősége alkotmányosan nem elfogadható indok az igazolással történő szavazás kizárására, mert ha a jogalkotó ezen indok alapulvételével zárna ki a lakóhelytől távol történő szavazás lehetőségét, az a választójog aránytalan (ezért alkotmányellenes) korlátozását eredményezné. Azonban amikor már tényleges választási adatok (az első forduló eredménye) válnak megismerhetővé, a jogalkotó a választások tisztaságának biztosítása érdekében, a választójog lényeges tartalmának korlátozása nélkül zárja ki az igazolás alapján történő szavazás lehetőségét.” (ABH 2003, 1504, 1507-1508.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e határozat figyelembe veendő a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tett a közvélemény-kutatási felmérések, és a tényleges választási eredmények között akkor, amikor az alapjog-korlátozás alkotmányosságát értékelte. Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság, illetve az információszabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt módon történő korlátozása nem fogadható el alkotmányosan, még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatoknak a választói magatartásra kiható voltát elismerjük. Bár a választások zavartalan lebonyolítása legitim – alkotmányosan elfogadható – cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, de a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolc napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanosságához fűződő legitim érdekekkel. E cél a vélemény- és sajtószabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt arányú időbeli korlátozása nélkül is elérhető. Az alapjog-korlátozás aránytalansága ezért megállapítható. Alkotmányosan ugyanis nem indokolható a véleménynyilvánítási- és sajtószabadságnak a kampánycsend általi – az Abh. szerint a választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye alapján szükségesnek ítélt – és arányos mértékű – korlátozásánál súlyosabb korlátozása. „Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.]

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem sürgősségűen, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolc napos korlátozás, ezáltal sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, illetve 61. § (1) és (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ezért e rendelkezést megsemmisítette. A döntés nyomán a közvélemény-kutatási felmérések nyilvánosságra hozatali tilalmára – mint jogintézményre – a kampánycsend (Ve. 40. § és 41. §) szabályai lesznek irányadók. A Ve. 41. §-a szerint a kampánycsend

megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen „a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.”

2.3. Az indítványozó az alkotmányossági vizsgálatot más alkotmányos tilalmak szempontjából is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely tétele alapján már megállapította az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálja. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.].

A határozat közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró helyett

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával nem értek egyet és álláspontomat az alábbiakban foglalom össze.

1. A közvélemény-kutatás a jelenkor sajátos intézménye, amelynek tudományos megalapozottságát, szakmai kritériumrendszerét magam sem vonom kétségbe és magától értetődőnek tekintem, hogy a választások között illetve magában a választási kampányban a közvélemény-kutatások komoly szerepet játszanak. Ily módon a választópolgárok értesülhetnek arról, hogy az egyes pártok országos vagy helyi szinten milyen támogatással bírnak az adott pillanatban és dönthetnek arról, hogy kitartanak saját pártpreferenciájuk mellett, vagy éppen az elsődleges preferencia esélytelensége esetén a legközelebb eső politikai irányvonalat támogatják, vagy esetleg egy kampányesemény hatására jelentősebb mértékben váltanak. A jelöltek és a pártok számára is hasznosak a közvélemény-kutatások, ideértve azok nyilvánosságra hozott illetve csak a megrendelővel közölt formáit: ez befolyásolhatja a kampány-stratégia megformálását, illetve a kampány vívása során a taktikai

elemek módosítását, a választási siker érdekében történő egyéb lépések megtételét. A közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatala a választópolgárok esetében a mozgósítást és az elkényelmesedést egyaránt eredményezheti.

A közvélemény-kutatások eredményei ugyanakkor a média közvetítésével jutnak el a választópolgárokhoz és több államban érzékelhető az a jelenség, hogy a média egyes szereplői a közvélemény-kutatások elemzését nem mindig sine ira et studio elfogulatlansággal végzik el, hanem maguk is a közvélemény alakításához kívánnak hozzájárulni. Ennek ismert eszköze a negatív konnotációk hangsúlyozott ismétlése, amely után az illető személy vagy párt rokonszenv-indexe jelentősen csökken. Ebben az esetben a csökkenés tényének, mértékének magyarázata, valós és vélt okainak kutatógatása az, ami egy öngerjesztő folyamattá tud válni. Ilyen összefüggésekben még a lege artis elvégzett közvélemény-kutatás is az objektív mérce és tájékoztatás helyett a politikai célok egyik segédeszközzé válik.

Mindezzel a modern parlamenti demokráciák pártjai, kampánystratégiáik eleve számolnak, ideértve azt, hogy különböző technikákkal javítani próbálják saját arculatukat, s rontani a politikai ellenfelét. A választási stratégiák és taktikák megtervezői ennek megfelelően használják a közvélemény-kutatásokat, mint ahogyan építenek a valóban független média illetve a pártszimpátiájú média által nyújtott lehetőségekre.

2. Európában láthatunk példát a szigorúbb és a megengedőbb jogszabályi megoldásokra és arra, ahogyan a jogi koordinátarendszer megengedőbbé tételével párhuzamosan legalább annyira részletes szabályozást kényszerítenek ki a tömegtájékoztatás intézményeiből. A moratórium szempontjából a rövidebb időtartamúakat igen jól bemutatja a többségi határozat, a kép teljességéhez azonban hozzátartozik, hogy Olaszországban 15 napos, Lengyelországban 12 napos érvényesül illetve Portugáliában 2000-ig 30 napos moratórium érvényesült.

Ennél fontosabb azonban az a tendencia, hogy ahol a jogilag előírt moratórium illetve általában a jogi természetű szabályozás helyébe más norma lépett, ott legalább annyi korlátot írtak elő. Így például Portugáliában egy állami hatóságnál előzetesen letétbe kell helyezni az anyagot, továbbá a szakmai kritériumok teljesülését bizonyító adatokat és csak ugyanebben a formában lehet nyilvánosságra hozni azon intézmények által, amelyek erre előzetesen felhatalmazást kaptak. Ott, ahol a média illetve az adott médium maga alakítja ki a szabályozást, ott sem ismeretlen a korlátozó természetű megoldás: Angliában a BBC-belső szabályzata közismerten hallatlanul részletesen írja körül a moderátor semleges funkciójának a közvélemény-kutatások bemutatásakor követendő stílusjegyeit és utal arra, hogy szükség esetén – előzetesen is – igénybe kell venni a BBC belső ellenőrzésének intézményeit. Belgiumban az RTBF a 2003-as választásokra hasonló részletességgel dolgozta ki és tartatta be munkatársaival a választási magatartási kódexet, ami a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalára a moratóriumot a választás napjára és az azt megelőző napra írta elő. 2001-ben Cipruson a MEGA rögzítette, hogy csak két közvélemény-kutatást rendel, ezeket elemzi, és a választást megelőző második napon befejez mindennemű választási műsort. Látható, hogy ahol nem az állami szabályozás a részletező és kemény, ott az önszabályozás ténylegesen is létezik, pontos és hatékony. (vö. az európai gyakorlatot egy európai uniós projekt keretében feldolgozó tanulmány megállapításait: Christophorou, Christophoros: Media and Elections: Case Studies, The European Institute for Media – Düsseldorf, Paris 2005).

Igen sajátos a franciaországi szabályozás annyiban, hogy ott az Alkotmánybíróság választási bíróságként is működik, különös tekintettel a jelöltenkénti kampányköltség felső határa betartásának ellenőrzésében, túllépésének a mandátum-megsemmisítésével is járó szankcionálásában. Ezekben az összefüggésekben érintette több határozatában a Conseil Constitutionnel a közvélemény-kutatások kérdését a kampányidőszakban, és hangsúlyozta annak jelentőségét, hogy a közvélemény-kutatás csak országos szinten a választási hajlandóságot és a pártszimpátiát méri-e fel vagy pedig személyre szóló-e. Abszolút független-e a képviselőjelölttől, aki annak eredményeit nem is használta fel kampányában, vagy pedig tőle független volt ugyan, de eredményeit választási célra kihasználta vagy pedig eleve ő illetve pártja, támogatói rendelték azt meg. E négy variációt ugyanis a kampányban (ti. a kampányköltségekhez való beszámításban) különbözően kell kezelni (Décision n° 91-1141/1142/1143/1144 du 31 juillet 1991, 13-14. § és Décision n° 93-1328/1487 du 9 décembre 1993, 19. §).

3. Jóllehet a nemzetközi gyakorlatban nincs világos, minden államot, vagy akár csak az európai államokat kötő zsinórmérték, érzékelhető az, hogy a közvélemény-kutatás, a média és a kampánycsend összefüggéseit a különböző európai szervezetekben igen árnyaltan látják.

Maga a többségi határozat is hivatkozik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a (99)15 számú ajánlására a választási kampány médiumokban történő ismertetéséről, idézve abból a közvélemény-kutatások szakmai hitelét bizonyító elemek nyilvánosságra hozatalának fontosságát. Idézi azt a tételt is, hogy „minden más kérdés azonban a média önszabályozására tartozik.”

Ennek az ajánlásnak a több részletszabályban megjelenített fő üzenete azonban éppen az, hogy jöjjön létre a választások „fair, kiegyensúlyozott és pártatlan” média-hátterének az állami szabályozáson és ezt kiegészítve az önszabályozáson alapuló struktúrája. Így az ajánlás azt is hangsúlyozza, hogy az állam adott esetben beavatkozással állítsa helyre az egyensúlyt. Ezekben az összefüggésekben éppen azt hangsúlyozza az ajánlás, hogy az államok fontolják meg, nem lehet-e célszerű már a választásokat megelőző napon is megtiltani „a jelöltek érdekében történő közlést”. Az ajánlás ugyanebben az összefüggésben éppen, hogy azt ajánlja, hogy fontolják meg az államok, hogy az exit poll eredmények nyilvánosságra hozatalát nem célszerű-e betiltaniuk a választás lezárásig. Ez az ajánlás tehát nézetem szerint nem a nyitást, mint inkább az óvatos szűkítést támasztja alá, különös tekintettel arra, hogy a pártatlanság, kiegyensúlyozottság, az állami, jogi szabályozás illetve a média által megadott önkorlátozások beállították-e a kívánatos garanciarendszert.

Az Európa Tanács ún. Demokráciával a Jogért Bizottsága (Velencei Bizottság) – amely által elkészített Európai Választási Kódexre az Alkotmánybíróság, mint irányadó dokumentumra hivatkozott 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban (ABH 2005, 246, 251-252.) – több újabb határozatot is szentelt ezeknek az összefüggéseknek. Ilyen például a Médaiügyi irányelvek a választási megfigyelők számára (Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission, CDL-AD(2005)032) c. dokumentum. Egy friss, 2006-ban elfogadott jelentésében (Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe, CDL-AD(2006)018 jelzetű dokumentum) a jelenlegi európai választási gyakorlatot áttekintve még nagyobb óvatosságra int. „Mivel a választásokhoz kapcsolódó közvélemény-kutatásoknak kihatásuk lehet magára a választásra is, a

közvélemény-kutatások közzétételét illetve sugárzását szabályozni kell, előírva például, hogy a forrást és a többi releváns információt is csatolni kell. Rendszerint tilos a közvélemény-kutatásokat és az előrejelzéseket publikálni a választás napján (az urnák lezárása előtt) és az azt közvetlenül megelőző napon. Ott, ahol még nincs ilyen szabály, célszerű lenne annak bevezetését megfontolni. (lásd a Grúziáról készített jelentést – CDL-AD(2004)005, 43. §) Egyes esetekben azonban – például Moldovában, ahol 10 napos vagy Ukrajnában, ahol 15 napos a moratórium – az időbeli korlátozások túlzottak. Ezért ott azt ajánlottuk, hogy az időtartamot egy ésszerűbb időre rövidítsék. (CDL-AD(2004)027, 32. §; CDL-AD(2006)002, 68. §)” A Velencei Bizottság megjegyzése nyomán Grúzia a választási szabályok módosításakor a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalát illetően a választást megelőző 48 órára írt elő moratóriumot.

Figyelemre méltó továbbá, hogy bár Magyarország esetében is nevesít problémákat a jelentés, de ezek között nem említi a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalát illető moratórium hosszúságát, hanem a 2002-es választások összefüggésében hivatkozik azokra a kritikákra, amelyek az Országos Választási Bizottságnak a helyi választási bizottságok döntéseivel szembeni „fogatlanságát” illették és a megoldást inkohereenciára illetve visszaélésekre lehetőséget nyújtnak találták (CDL-AD(2006)018 jelzetű dokumentum 31. §).

A többségi határozat a Miniszteri Bizottság (99)15 ajánlásából átveszi a hivatkozást az Emberi Jogok Európai Bíróságának e kérdésben is irányadó joggyakorlatára.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága maga pedig a Velencei Bizottság Kódexére hivatkozott, mint amit iránymutatónak tekintett a választások egyes technikai részletkérdéseinek megítélésében (Melnichenko c. Ukrajna ügyben hozott ítélet, 2004. október 19, 57. §). Ugyanebben a szellemben és elismerve, hogy a konkrét megoldást illetően az államoknak jelentős mozgásszabadságuk van, említette az Emberi Jogok Európai Bírósága a sajtószabadság és a választási kampány sajátosságainak összefüggéseiről szólva, hogy „mivel a két jog konfliktusba kerülhet, esetleg szükséges lehet a választások idején vagy azt megelőzően olyan korlátozásokat alkalmazni, amelyek egyébként nem lennének elfogadhatóak, annak érdekében, hogy a nép véleményének kifejezését biztosítsák a törvényhozó testület megválasztását illetően” (Bowman c. Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet, 1998. február 19. 43. §). Ezek pedig azt támasztják alá, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a választási kampány időszakában követendő elveket mégis lex specialis-nak tekinti, azaz nem mechanikusan vonatkoztatja rá a véleménynyilvánítás szabadságát illetően általában érvényesülő szabályokat, illetve saját joggyakorlatát.

4. Fentiek alapján tehát úgy vélem, hogy a jelen határozatban érintett időtartam az európai választási gyakorlatot is figyelembe véve nem lépte túl az arányosság határait. A fenti – igaz, jogilag ajánlási értékű – európai dokumentumokra figyelemmel a magam részéről nem tudom levezetni azt sem, hogy a közvélemény-kutatások természetüktől függetlenül egységesen kezelhetők és a nyilvánosságra hozatalukat illető tilalom a kampánycsenddel minden esetben tökéletesen egybecsúsztható.

Minderre tekintettel tehát nézetem szerint az indítványt a határozat 1. pontjában az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2007. február 26.

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró