

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2017. (III. 10.) AB HATÁROZATA

a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Stumpf István és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, elkülönített eljárás során meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróság jelen eljárását megelőzően két különböző médiaszolgáltató alkotmányjogi panaszai alapján indított – IV/1754/2016., illetve IV/1782/2016. ügyszámú – eljárásai során a 19/2016. (X. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.), illetve a 20/2016. (X. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) megállapította a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. és Kvk.IV.37.935/2016/4. számú végzéseinek alaptörvény-ellenességét, és megsemmisítette azokat.
- [2] Az indítványozó műsorszolgáltatók által közzétett társadalmi célú reklámok ellen egy magánszemély a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) kifogásokat nyújtott be. Az NVB a kifogásokat elutasította, mert szerinte a vitatott médiatartalom nem a választói akarat befolyásolását célozta, így a műsorszám közérdekű üzenetnek minősült. A kifogásokat benyújtó magánszemély a határozatok felülvizsgálatát kérve a Kúriához fordult, amely kimondta, hogy az indítványozók megsértették a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését. A műsorszolgáltatók alkotmányjogi panaszaikban arra hivatkoztak, hogy a Kúria végzései sértik a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az indítványokat. Az Abh1. és az Abh2. indokolása szerint az a körülmény, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy a közlés a kérdésnek a kormány – mint kezdeményező – által kívánt módon való megválaszolására irányulna. A kúriai végzések viszont alkalmasak arra, hogy – mintegy öncenzúraként – a műsorszolgáltatókat visszatartsák társadalmi célú reklámok közzétételétől. Az Alkotmánybíróság mindkét ügyben megállapította, hogy a Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével megsértette a műsorszolgáltató médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó szabadságát.
- [3] 2. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése alapján a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közzétételétől számított öt munkanapon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.
- [4] Az Abh1.-ben megsemmisített végzést a Kúria 2016. október 10-én hozta, és aznap rövid úton közölte is a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező magánszeméllyel és az NVB-vel, továbbá nyilvánosságra is hozta. Az indítványozó a nyilvánosságra hozott végzésből értesült arról, hogy a Kúria döntése rá vonatkozó kötelezett-

séget tartalmaz. Az indítványozó 2016. október 15-én, a végzés közzétételétől számított ötödik munkanapon nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság tanácsa 2016. október 19-én befogadta, majd az Alkotmánybíróság teljes ülése 2016. október 25-én a támadott végzést megsemmisítette.

- [5] Az Abh2.-ben megsemmisített végzést a Kúria szintén 2016. október 10-én hozta, és aznap rövid úton közölte is azt a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező magánszeméllyel és az NVB-vel, a végzést postai úton is megküldte számukra, továbbá nyilvánosságra is hozta. Az indítványozó a nyilvánosságra hozott végzésből értesült arról, hogy a Kúria döntése rá vonatkozó kötelezettséget tartalmaz. Az indítványozó 2016. október 21-én, a végzés közzétételétől számított tizedik munkanapon nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el. Az Alkotmánybíróság az indítvány formai és tartalmi feltételeinek vizsgálata során – különös tekintettel a Kúria által küldött, a kézbesítést igazoló dokumentumok másolataira – azt állapította meg, hogy az indítvány határidőben érkezett, miután az iratok tanúsága szerint a Kúria az alkotmányjogi panasz benyújtásáig nem közölte az indítványozóval végzését. Az Alkotmánybíróság teljes ülése 2016. október 25-én a támadott végzést ebben az esetben is megsemmisítette.
- [6] Az Alkotmánybíróság az Abh2. meghozatala előtti eljárása során – a rövid eljárási határidőkre tekintettel – rövid úton megkereste a Kúriát, hogy az indítványozóval – noha a Ve. 232. §-a alapján nem volt rá köteles – közölte-e döntését, részére történt-e kézbesítés. A Kúria tájékoztatása szerint az indítványozónak az Alkotmánybíróság megkeresésének napjáig (2016. október 21. napjáig) nem kézbesítették a végzést. A Kúria később írásban arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a rövid úton történő megkeresés napján (2016. október 21-én) mind az Alkotmánybíróság által már befogadott, érdemi tárgyalási szakban lévő, IV/1754/2016. számú ügy indítványozója; mind az érdeklődés tárgyát képező, IV/1782/2016. számú ügy indítványozója részére megküldte postai úton a végzéseket.
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság – eljárása során, a fenti ügyekben – észlelte a Ve.-nek a jogorvoslati eljárás során hozott határozatok közlésére vonatkozó szabályainak a hiányosságát, ezért az Abh2. meghozatala előtt – az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 58. § (3) bekezdése alapján – elrendelte a Ve. 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását.
- [8] Az Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított joggal – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

- [10] 2. A Ve. érintett rendelkezései:

„47. § (1) A választási bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt.

(2) A választási bizottság másodfokú, valamint a Nemzeti Választási Bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő letelt.”

„48. § (1) A határozatot – ha jelen van, vagy ha telefonszáma vagy elektronikus levélcíme rendelkezésre áll – a meghozatala napján rövid úton kell közölni a kérelmezővel, valamint azzal, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat. A határozat rövid úton való közlése

a) a jelenlévők részére a határozat átadásával,

b) telefaxon,

c) elektronikus dokumentum formájában (email) vagy

d) a kézbesítési megbízott részére az a)–c) pontban meghatározott módon

történhet. A határozat rövid úton való közlésének módját (módjait) a kérelmező jelöli meg.

(2) A határozat (1) bekezdés szerinti közlésének tényét és módját az iratra fel kell jegyezni, az azt igazoló dokumentumot az ügyiratban el kell helyezni.

(3) A határozatot – ha a közlésre az (1) bekezdés a) pontja szerint nem került sor – a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek. Belföldre a határozatot hivatalos iratként kell kézbesíteni. A határozatot – a polgár eltérő rendelkezése hiányában – az érintett központi névjegyzékben szereplő értesítési címére, ennek hiányában lakcímére kell megküldeni.”

„224. § (1) A fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell előterjeszteni.

(2) A fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen az (1) bekezdés szerinti választási bizottsághoz.”

„232. § (1) A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljáró választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték.

(2) A másodfokon eljáró választási bizottság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat a határozat jogerőre emelkedését követően – a határozattal együtt – visszaküldi az első fokon eljáró választási bizottsághoz.

(3) A bírósági felülvizsgálat során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal, akikkel a másodfokú határozatot közölték, a bíróság közli.

(4) A bíróság a határozatát – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozza.

(5) A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(6) A bíróság a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálása érdekében megküldött iratokat – a határozatával együtt – az alkotmányjogi panasz megtételére rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét, alkotmányjogi panasz benyújtása esetén az iratoknak az Alkotmánybíróságtól való visszaérkezését követően visszaküldi a felülvizsgált határozatot hozó választási bizottsághoz.

233. § (1) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

(2) Az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

(3) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)–(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható.”

[11] 3. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„79. § (1) Az országos népszavazási eljárásban a jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.

(2) A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Közzététel és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy

nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el.

(3) A Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap.”

III.

- [12] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során – hivatalból eljárva – megállapíthatja, hogy a jogalkotó jogalkotói feladatának elmulasztása következtében alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn. Az Abtv. e rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy sérülhet-e a tisztességes eljáráshoz való jog amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta a választási eljárásban a másodfokú választási bizottságnak és a felülvizsgálati bíróságnak arra az esetre vonatkozó határozat-közlési kötelezettségét, amikor valakire – választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, az ügyben érintett természetes és jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet – az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.
- [13] 2. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor – az Alkotmánnyal fennálló tartalmi és kontextuális egyezés okán – a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatát figyelembe veendőnek tekinti.
- [14] A tisztességes eljáráshoz való jog a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban is alkotmányos védelemben részesült, annak ellenére, hogy szövegszerűen nem szerepelt az Alkotmányban. Az Alkotmánybíróság 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) 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog védelmét az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe fogalt független és pártatlan bírósághoz való jog, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárásjogi garanciák egymásra vonatkoztatása útján alakította ki. Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (ABH 1998, 91.) foglalta össze a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját. E szerint a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye nem pusztán a tisztességes (igazságos) tárgyalást foglalja magában, hanem kiterjed az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételére is. Az ezt követő döntéseiben az Alkotmánybíróság esetről-esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az összes részletszabály betartása, vagy egyesek megszegése ellenére lehet az eljárás igazságtalan, méltánytalan vagy nem tisztességes [lásd 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [49]–[52]].
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság áttekintette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos, a jelen ügy szempontjából releváns gyakorlatát.
- [16] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) foglalkozott a kézbesítés(i) vélelem) alkotmányosságával a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal (Alaptörvény XXIV. cikk) összefüggésben. Az Abh3. azt a jogszabályi rendelkezést vizsgálta – többek között –, amely szerint a földbizottság állásfoglalását a jegyző a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti, valamint a kifogás előterjesztésére jogosultaknak 5 napos (jogvesztő) határidőn belül van lehetőségük kifogást előterjeszteni. E jogszabályi rendelkezés vizsgálata kapcsán a következőket fejtette ki: „[a] már leírtakon túlmenően a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az indítványozó bíró által is felhívott 3/2014. (I. 21.) AB határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta és jelen határozatában is megerősíti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van.
- A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében

okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]–[104]}

- [17] Az Abh3. arra is rámutatott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybevételre jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108]}
- [18] Kiemelte továbbá az Abh3., hogy alapjogot sértő, ha a jogalkotó alkotmányos indok nélkül az ismert érdekeltektől megköveteli, hogy maguk kövessék a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit. Az alapjog alkotmányos indok nélküli (szükségtelen) korlátozása, ha ezen érdekeltek tekintetében a személyes tájékoztatás nem érvényesül, s ezáltal az érintettek jogainak gyakorlása, a jognyilatkozataik megtételére nyitva álló határidő teljesítése jelentősen (aránytalanul) elnehezül.
- [19] Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban kifejtetteket a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh4.) is megfelelően irányadónak tartotta. Az Abh4.-ben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot az, hogy egyrészt a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 2012. március 1-jétől 2014. június 30-ig hatályban volt 118. § (8) bekezdése első mondata alapján kizárólag a Céglételemekben való közzététel útján értesülhet az érintett a bíróság döntéséről (függetlenül attól, hogy postai úton kézbesíthető-e), másrészt az, hogy a határidő elmulasztása miatti igazolás lehetősége kizárt.
- [20] Az Abh4.-ben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a bírósági döntések közlésének funkciója kettős természetű: a bíróság tekintetében annak igazolására szolgál, hogy a kézbesítés szabályszerű volt-e. A kézbesítés szabályszerűsége előfeltétele annak, hogy a további eljárási cselekmények, a kézbesítéshez fűződő jogkövetkezmények hatályosak legyenek. A másik funkciója, hogy a fél értesüljön a rá nézve jelentős eljárási cselekményekről és a jogi helyzetére kiható döntésekről, annak érdekében, hogy az adott döntéssel összefüggésben eljárási jogait gyakorolni, kötelezettségeit (határidőben) teljesíteni tudja” (Abh4., Indokolás [65]).
- [21] Az Alkotmánybíróság – utalva az Abh3.-ban foglaltakra – azt is megállapította, hogy „a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális eleme, hogy az érintettet értesíteni kell a bíróság rá nézve hozott döntéséről (közlési kötelezettség). A közlés formáját illetően azonban a törvényhozó nagy szabadságot élvez abban, hogy [...] a közlési szabályait miként alakítja ki. [...] Emellett a jogalkotó nem kényszerítheti az eljárási cselekmények megtételére jogosultakat általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a bíróság cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (mint az érintettek nagy száma, vagy az érintett ismeretlen lakhelye) nem indokolja. Annak érdekében, hogy a közlés mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges eleme alkotmányjogi értelemben biztosított legyen, az szükséges, hogy a közlés olyan formában történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé. Ez a követelmény az egyszerűsített eljárások tekintetében is irányadó.” {lásd 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [65]–[67]}
- [22] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy sérül-e az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga, ha a választási eljárásban a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság nem közli a határozatát azzal, akire az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.
- [23] 4.1. A választási eljárás jogorvoslati szakaszában mind a választási bizottságok, mind a felülvizsgálatot végző bíróságok eljárnak jogorvoslati fórumként. A választási eljárást külön eljárási törvény szabályozza a magyar jogrendben. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 13. § (1) bekezdése is a kivett eljárások között sorolja fel a választási eljárást, valamint a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárást, vagyis a közigazgatási hatósági eljárási szabályokat ezekben az eljárásokban nem kell alkalmazni. Azonban a választási eljárás, valamint a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárás is – hasonlóan az egyéb kivett eljárásokhoz – a magyar közigazgatási rendszer keretében megvalósuló, önállóan szabályozott eljárás.

- [24] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak a választási és népszavazási eljárás során, a választási bizottságok eljárásában is érvényesülnie kell. A választási és népszavazási eljárások jogorvoslati eljárásában a bírósági felülvizsgálatot végző bíróságok eljárása során pedig értelemszerűen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak kell érvényesülnie.
- [25] 4.2. A Ve. 48. § (1) és (3) bekezdései értelmében a választási bizottságnak az általa hozott határozatot a meghozatala napján rövid úton kell közölni a kérelmezővel, valamint azzal, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat. A határozatot – ha a közlésre rövid úton (a jelenlévők részére a határozat átadásával, telefaxon, elektronikus dokumentum formájában (email) vagy kézbesítési megbízott útján) nem került sor – a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek.
- [26] A Ve. 232. § (1) bekezdése alapján a fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljárt választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték. A (3) bekezdés értelmében pedig a bírósági felülvizsgálat során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal, akikkel a másodfokú határozatot közölték, a bíróság közli.
- [27] A választási eljárás során a hatályos szabályozás következtében előfordulhat egyfelől, hogy valakivel az elsőfokú választási bizottsági határozatot nem közölték, miután az elsőfokú választási bizottság határozata nem tartalmazott rá vonatkozó rendelkezést, azonban a fellebbezés nyomán hozott másodfokú választási bizottsági határozat következtében – a másodfokú választási bizottságnak az elsőfokú választási bizottságtól eltérő álláspontja miatt –, a jogorvoslati eljárás során első ízben érintetté válik.
- [28] Másfelől az is előfordulhat, hogy valakivel sem az elsőfokú, sem a másodfokú választási bizottsági határozatot nem közölték, miután a választási bizottságok határozatai nem tartalmaznak rá vonatkozó rendelkezést, azonban a felülvizsgálat nyomán hozott bírósági határozat következtében – a bíróságnak a választási bizottságtól eltérő álláspontja miatt –, a jogorvoslati eljárás során első ízben érintetté válik.
- [29] Így például az Abh1. és az Abh2. alapjául szolgáló ügyekben a választási bizottság határozatának rendelkező része nem keletkeztetett, és nem is származtatott jogot vagy kötelezettséget a médiaszolgáltatókra, holott mindkét esetben az ő eljárásuk képezte a vizsgálat tárgyát. Először a felülvizsgálati eljárás eredményeként a bíróság döntése írt elő számukra kötelezettséget.
- [30] Az érintettek tehát a másodfokú választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság közlése hiányában a fellebbezés, illetve felülvizsgálat során hozott határozatban foglalt jogot nem tudják gyakorolni, és az előírt kötelezettségét sem tudják teljesíteni, hacsak nem követik figyelemmel az illetékes választási bizottság, illetve felülvizsgálati bíróság eljárását.
- [31] 4.3. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell úgy előterjeszteni, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz.
- [32] A Ve. 233. § (1) bekezdése és az Nsztv. 79. § (3) bekezdése pedig kifejezetten a döntés közlésétől rendeli számítani az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt.
- [33] Az így szabályozott – és az Alaptörvény által is garantált – jogorvoslathoz való jog gyakorlása akkor biztosított megfelelően, ha az érintettel a másodfokú választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság közli a határozatát.
- [34] 4.4. Az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányos indokát annak, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát miért ne kellene közölni azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, pusztán azért, mert a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni.
- [35] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagyfokú szabadságot élvez az egyes eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakításában. A választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság határozatával keletkeztetett vagy származtatott jog vagy kötelezettség gyakorlása vagy teljesítése, továbbá a jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlést előíró rendelkezések hiányában nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfosssa attól,

- hogyan éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárás követelményével.
- [36] Az érintettek személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről kifejezetten megnehezíti helyzetüket, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe.
- [37] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát közölnie kell azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, annak ellenére, hogy a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni.
- [38] A Ve. hatályos szövegéből azonban hiányzik az erre vonatkozó szabályozás, a fenti esetekben való határozatközlés kizárólag a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság belátásán múlik.
- [39] 4.5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy sérül az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga, amennyiben a választási eljárásban a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság nem közli azzal is a határozatát, akire az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.
- [40] Ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 46. § (2) bekezdése c) pontja alapján hivatalból eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg.
- [41] 5. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését.
- [43] Az adott ügyben felmerült alkotmányossági probléma a választási (népszavazási) eljárásban eljáró másodfokú választási bizottság és a bírósági jogorvoslati eljárásban eljáró felülvizsgálati bíróság döntésének közlésével összefüggésben merült fel. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági problémával összefüggésben hangsúlyozta, hogy „a választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság határozatával keletkeztetett vagy származtatott jog vagy kötelezettség gyakorlása vagy teljesítése, továbbá a jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlést előíró rendelkezések hiányában nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal”. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az adott ügyben megállapította az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.
- [44] Az Alkotmánybíróság döntését a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban és a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatban lefektetett alkotmányos szempontokra tekintettel hozta meg. E szempontok alapján hangsúlyozta: ahhoz, hogy a

közlés mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges eleme alkotmányjogi értelemben biztosított legyen, az szükséges, hogy a közlés olyan formában történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé.

- [45] Szeretném hangsúlyozni, hogy alapvetően egyetértek az Alkotmánybíróság ezen megállapításával, ugyanakkor szükségesnek tartottam volna, ha az Alkotmánybíróság e követelmény konkrét tartalmát egyértelművé teszi külön a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], és külön a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben.
- [46] Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott határozataiban ugyan egységes követelményként rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális eleme, hogy az érintettet értesíteni kell a rá nézve hozott döntésről (közlési kötelezettség). Hangsúlyozta azonban azt is, a közlés formáját illetően a törvényhozó nagy szabadságot élvez abban, hogy az eljárás természete, az adott döntés jellege és tartalma, valamint a közléshez fűződő joghatások (különösen a szintén alapjogi védelmet élvező jogorvoslati jog) függvényében a közlés szabályait miként alakítja ki.
- [47] A kifejtettekre tekintettel, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak kifejezetten vizsgálnia kellett volna a konkrét eljárási szakaszok jellegét, az eljárási szakaszokat lezáró döntések tartalmát és az ahhoz fűződő joghatásokat, különös tekintettel az esetleges jogséremlerekre, és azok orvoslásának lehetőségére. Véleményem szerint ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eltérő alkotmányos követelmények fakadnak, azonban ezen eltérő alkotmányos szempontrendszer az Alkotmánybíróság gyakorlatában – a vizsgálandó eljárási szabályrendszer különbözősége ellenére – nem teljesen egyértelmű.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [48] A vizsgált szabályozási környezetben a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennállását tartalmilag megalapozottnak tartom. Az Alkotmánybíróság eljárása azonban álláspontom szerint formailag lezáratlan maradt, továbbá az eljárás lefolytatásának lehetőségére vonatkozó indokolást szükségesnek tartom kiegészíteni az alábbiak szerint.
- [49] A többségi határozat indokolása a jelen ügy kiindulópontjaként leírja, hogy az Alkotmánybíróság a IV/1754/2016. számú és IV/1782/2016. számú ügyekben történő eljárása során észlelte a Ve.-nek a jogorvoslati eljárás során hozott határozatok közlésére vonatkozó szabályainak a hiányosságát, „ezért az döntés meghozatala előtt – az Abtv. 58. § (3) bekezdése alapján – elrendelte a Ve. 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását. Az Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.” (lásd: Indokolás [8])
- [50] Az Alkotmánybíróság tehát nem önálló mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára irányuló eljárást folytatott le, hanem formálisan jogszabály felülvizsgálatára irányuló (normakontroll) eljárást. A hatályos Abtv. ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozó önálló eljárást és hatáskört – a korábbi törvénnyel ellentétben – már nem határoz meg, a mulasztást elkövető szervnek a feladata teljesítésére történő felhívása az Abtv.-ben „[a]z Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei” cím alatt található. Ezt a jogkövetkezményt az Alkotmánybíróság kizárólag hivatalból, abban az esetben alkalmazhatja, ha „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg” [Abtv. 46. § (1) bekezdés]. A mulasztás vizsgálata és az ehhez kapcsolódó jogalkotási felhívás tehát nem önálló eljárás, nem önálló hatáskör, hanem az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában hivatalból megtehető megállapítás és ehhez kapcsolódó jogkövetkezmény.
- [51] Mivel a jelen ügyben elkülönített normakontroll-eljárás indult, azt valahogyan le is kellett volna zárni. A mulasztás megállapítása ugyanis önmagában nem zárja le a normakontroll-eljárást, hiszen az előbbi csak az Al-

kormánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában hivatalból megtehető megállapítás [Abtv. 46. § (1) bekezdés]. Tartalmilag (implicit módon) ugyan a mulasztás megállapítása is választ ad a vizsgálat kérdésére, de az eljárást emellett formailag is le kell zárni. Ha az Alkotmánybíróság nem állapítja meg a vizsgált jogszabály alaptörvény-ellenességét, akkor legalább egy, az eljárást megszüntető végzést kellene hoznia. Ez az igény még világosabban kitűnik olyan esetekben, ha az Alkotmánybíróság megindítja az elkülönített hivatalbóli vizsgálatot, de végül nem állapítja meg sem a jogszabály alaptörvény-ellenességét, sem mulasztást; az eljárás nyilvánvalóan nem maradhat jogilag befejezetlenül.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [52] 1. A többségi határozat rendelkező részében foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító döntéssel egyetértettem, azonban az indokolást érintően, egy jelentős eljárási kérdésben szükségesnek tartom az álláspontom párhuzamos indokolásban történő kifejtését.
- [53] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörében járt el eredetileg. A 20/2016. (X. 28.) AB határozat Indokolás [59] bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság jelen ügyben elrendelte a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását.”
- [54] A jelen határozat indokolás I. rész 3. pontjában (Indokolás [8]) rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” panasz érdemi elbírálása során észlelte, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát – a vizsgált esetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát – a kézbesítés szabályairól szóló, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 232. §-ának normatartalmi hiányossága sértette. Ezért „[a]z Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.”
- [55] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja. Az Abtv. 28. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.” Az Abtv. hivatkozott rendelkezései tehát az Alkotmánybíróság döntésétől függően a „kétirányú átjárhatóságot” biztosítanak a valódi és a normakontrollos alkotmányjogi panaszok között.
- [56] A határozat indokolása ezt meghaladóan nem adja további indokát az „áttérésnek”, és annak sem, hogy az „áttérést” követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt panasz hatáskörben lefolytatott panasz eljárásban miért kerül sor a főszabálytól (alaptörvény-ellenes jogszabály/jogszabályi rendelkezés megsemmisítése) eltérő alkotmányos jogkövetkezmény, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség meghatározására.
- [57] 2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panasz hatáskörei főszabályként az érintett panaszosok alkotmányos jogvédelmét biztosítják. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásából az is következik, hogy az Alkotmánybíróság e hatásköreiben eljárva a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett „objektív” alkotmányos jogvédelmet is nyújt.
- [58] Erre teremt lehetőséget az Abtv. 46. § (1) bekezdése is, amely speciális jogkövetkezmény megállapítását teszi lehetővé. E szakasz értelmében „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” A (2) bekezdés értelmében ilyen, a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy – mint jelen esetben – amennyiben a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- [59] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva az indítványt befogadta és megsemmisítette az alaptörvény-ellenesnek talált bírói döntést, amellyel a valódi alkotmányjogi panasz „szubjektív” alkotmányos jogvédelmi funkcióját az egyedi ügyben érvényesítette. Figyelemmel azonban arra, hogy a 20/2016. (X. 28.) AB határozat többségi álláspontja szerint a vizsgált ügyben a bírói döntés megsemmisítése önmagában még nem biztosította az alkotmányos jogvédelem jövőbeni érvényesülését, ezért magam is szükségesnek tartottam a jogalkotónak szóló alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását.
- [60] Mindehhez azonban álláspontom szerint szükségtelen volt az Abtv. 28. § (1) bekezdésének felhívása. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem „áttért” az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz elbírálásáról az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt normakontrollos panasz elbírálására, hanem időben elválasztva, de a „valódi” alkotmányjogi panasz „hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásában” állapította meg az alkalmazandó alkotmányos jogkövetkezményt, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Álláspontom szerint ennek az alkotmányos jogkövetkezménynek a megállapításához nem volt szükség az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti „áttérésre”, hanem az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköre gyakorlása során megállapíthatta a vizsgált jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásához való jognak megfelelő alkotmányos tartalmát és detektálhatta a szabályozás hiányosságait.
- [61] Ebből következőleg a jelen ügyben is, mint a vele párhuzamosan aláírt 5/2017. (III. 10.) AB határozatban, a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett az „objektív” alkotmányos jogvédelem „áttérés” nélkül is biztosítható volt, így az Abtv. szabályozása alapján sem a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény kimondásához, sem pedig a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kimondásához nem volt szükség párhuzamos normakontrollos panasz eljárás lefolytatására.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1803/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 34. számában.

