

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3312/2019. (XI. 21.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Szegedi Zsolt ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményei – a bíróság és választási bizottságok határozataiban megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [3] Az indítványozó több jelölő szervezet polgármesterjelöltjeként egy másik jelölő szervezet Debrecen közigazgatási területén kihelyezett plakátjai közül kettőre „HAZUG!” feliratot ragasztott fel, vitatva a plakátok kihelyezésének jogszerűségét. Az érintett jelölő szervezet kifogást nyújtott be az indítványozóval szemben Debrecen Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottságához (a továbbiakban: HVB) arra hivatkozva, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 144. § (3) és (7) bekezdésében foglaltakat, valamint a törvény 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjait. Kérte a jogsértés megállapítását, a további jogsértéstől való eltiltást és bírság kiszabását.
- [4] A HVB a 221/2019. (X. 10.) számú határozatával a kifogásnak helyt adott. Határozatában megállapította, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontját és 144. § (7) bekezdését, az indítványozót eltiltotta a további jogsértéstől és bírság megfizetésére kötelezte. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a választási plakátok bizonyított megrongálása szükségképpen sérti a választás tisztaságára, az esélyegyenlőségre és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket, továbbá a plakát más plakátra helyezése a Ve. 144. § (7) bekezdését. Figyelembe vette a HVB azt, hogy a jogsértés rendkívül széles körben megismerhető, nyilvánvalóan szándékos volta, valamint az elkövetés módja és nyilvánossága alkalmas lehet arra, hogy másokat is jogsértésre ösztönözzön, a fiatalok erkölcsi fejlődését hátrányosan befolyásolja.
- [5] A határozat ellen az indítványozó fellebbezést nyújtott be, melyben a kifogás elutasítását kérte. Hivatkozott arra, hogy a plakáton elhelyezett lapokat rövid idő után eltávolította, azok másnap már nem voltak láthatók, illetve kiemelte, hogy cselekedete elsősorban a véleménynyilvánítás szabadsága és a demokratikus politikai versengés keretei között értelmezhető. Az indítványozó előadta, hogy a Ve. 144. § (7) bekezdése csak a másik jelölt vagy jelölő szervezet plakátját fedő plakát elhelyezését tiltja, az általa elhelyezett lap azonban lényeges információt nem takart, a plakátok továbbra is betöltötték a rendeltetésüket. Nem értett egyet a bírság kiszabásával sem.

- [6] A Hajdú-Bihar Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 62/2019. (X. 16.) számú határozatával a HVB határozatát részben megváltoztatva megállapította, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 144. § (3) és (7) bekezdését; mellőzte viszont a további jogszabálysértéstől való eltiltást és a pénzbírság kiszabását.
- [7] Határozata indokolásában rögzítette, hogy a Ve. 144. § (1) bekezdésére tekintettel az indítványozó által kihelyezett lapok plakátnak minősülnek. Ezzel összefüggésben a Kúria gyakorlatára hivatkozott, mely szerint a választási plakátok elhelyezésénél csak a Ve. szabályai érvényesülnek, a 144. § (7) bekezdését mindenképp sérti a korlátozás nélkül elhelyezhető plakátokra történt felülragasztás, más jelölt, jelölő szervezet plakátját semmilyen módon nem fedheti. A TVB a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatra hivatkozással megvizsgálta, hogy az indítványozó által elhelyezett felírra kiterjed-e a véleménynyilvánítás alkotmányos védelme, és megállapította, hogy felragasztott felirat tartalma a szabad véleménynyilvánítás körébe tartozik, így nem valósít meg jogszabálysértést. Erre tekintettel a TVB eltekintett a Ve. 218. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott szankció alkalmazásától, valamint a bírság kiszabásától.
- [8] 1.2. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzésével a TVB határozatát helybenhagyta.
- [9] Végzése indokolásában hangsúlyozta, hogy egységes a bírói gyakorlat a tekintetben, hogy a Ve. 144. §-ának helyes értelmezéséből az következik, hogy választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-a rendelkezései az irányadók. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, mert a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot. A Ve. 144. § (1) bekezdése értelmében e § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozó anyagtól függetlenül. Az ítéltábla egyetértett a TVB-vel abban, hogy a kérelmező által elhelyezett felirat annak méretétől függetlenül plakátnak minősül. Az ítéltábla indokolásában rögzítette azt is, hogy az indítványozó által kihelyezett plakát tartalma a szabad véleménynyilvánítás körébe esik, tartalma alapján nem ütközik a Ve. rendelkezéseibe. A fellebbezésben foglaltakkal ellentétben azonban ez nem jelenti azt, hogy annak kihelyezése minden korlátozástól mentesen lehetséges, mert a kifejezés módja is védett. Habár általában [Ve. 144. § (3) bekezdése] plakát a kampányidőszakban korlátozás nélkül elhelyezhető, maga a törvény teremt kivételeket ezen általános rendelkezés alól a 144. § (4)–(7) bekezdésben. A plakátokat kihelyező ellenérdekű felek véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alkotmányos jogának összemérését már maga a jogalkotó elvégezte annak kimondásával, hogy a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek érvényesítése érdekében tilos más jelölt vagy jelölő szervezet plakátjának elfedése. A jogszabály nem csupán a teljes lefedést, hanem a más jelölt, jelölő szervezet által kihelyezett plakát részbeni elfedését is tiltja, függetlenül attól, hogy az az eredeti plakát felhívó funkcióját, érthetőségét, befogadhatóságát befolyásolja-e. Az ítéltábla végül hangsúlyozta azt is, hogy a véleménynyilvánítás alkotmányos védelme sem indokolja, hogy a jelölt más jelölt vagy jelölőszervezet ugyanezen alkotmányos jogát sértő módon járjon el.
- [10] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével.
- [11] Álláspontja szerint az érintett közlés – az ítéltábla által is elismerten – a közügyek vitatása körébe tartozik, az indítványozó a plakátok kihelyezésével a politikai véleményét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy a rivális jelölő szervezet nem mondott igazat. Érvéleése szerint a politikai beszéd kiemelt alkotmányos védelmet élvez. Ennek alátámasztásaképpen hivatkozott egyrészt a 27/2019. (X. 22.) AB határozatra, valamint a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatra is, melyből következően alapjoga korlátozására is csak a szükségesség-arányosság követelményének figyelembe vétele mellett kerülhetett volna sor.
- [12] Az indítványozó a fentiekben túl idézte továbbá az Alkotmánybíróság számos, a véleménynyilvánítással összefüggésben született határozatát, így többek között a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra, az 5/2015. (II. 25.) AB határozatra, a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatra, az 1/2019. (II. 13.) AB határozatra, valamint a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatra is hivatkozott.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmánybírói határozatokból is az következik a bíróság számára, hogy a tételes jogszabályok figyelembe vétele mellett az alapjogi mérlegelést is el kell végezniük, melyet azonban szerinte a konkrét ügyben az ítéltábla elmulasztott. Véleménye szerint az ítéltábla arra vonatkozó érvelése, hogy a „jogalkotó által elvégzett előzetes vizsgálat” a bíróságot mentesíti az alapjogi mérlegelés alól, téves, hiszen ha így lenne, az Alkotmánybíróság kizárólag jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálhatná.

Erre tekintettel kérte az indítványozó Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

[14] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

[15] 2. A Ve. releváns rendelkezései:

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

- a) a választás tisztaságának megóvása,
[...]
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
[...]
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

„144. § (1) E § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

[...]

(3) Plakát a kampányidőszakban – a (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.

[...]

(7) A plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölő szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátot az, aki elhelyezte vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő 30 napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.”

III.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben [Ve. 233. § (1) bekezdés] érkezett alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-ában meghatározott követelményeknek megfelel: az indítványozó érintettnek tekinthető, továbbá a rendelkezésre álló jogorvoslatot kimerítette. Az alkotmányjogi panasz eleget tesz a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeinek is.

[18] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

[19] Az indítványozó előadása alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a bíróság valóban elmulasztotta-e a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő alapjogi mérlegelést a Ve. 144. §-a vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésekor, így a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét vetve fel.

[20] 3. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet” terjesszen a testület elé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az ügyet a befogadási eljárást mellőzve érdemben bírálta el.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek érdekében vizsgálja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [23] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azaz azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok [a konkrét esetben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének] alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [24] 2. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában a következőkre mutatott rá: „A kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Ennek okát egyebek között az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozata és 7/2014. (III. 7.) AB határozata fogalmazta meg: »[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.« [...] Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozat indokolásának [93]–[94] bekezdése értelmében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre. Ennek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. A Ve. 144. §-a értelmében a plakátok a kampányidőszakban a Ve.-ben meghatározott kivételekkel korlátozás nélkül elhelyezhetők. Ez a szabály azt jelenti, hogy a Ve. rendelkezésein kívül más szabály a plakátok elhelyezésére nem alkalmazható. A Ve. 144. § (4)–(7) bekezdése tartalmaz korlátozó szabályokat.” (Indokolás [33], [37]–[38])
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadsága mind tartalmát, mind pedig megnyilvánulási formáit tekintve különösen védett jog, az Alaptörvény alapjog-korlátozással kapcsolatos rendelkezései alapján tehát mindig meg kell vizsgálni, hogy a bírói döntés, illetve az annak alapjául szolgáló jogértelmezés nem vezet-e az Alaptörvény sérelmére.
- [26] Az Alkotmánybíróság az ismertetett gyakorlatát a konkrét ügyre vonatkozóan is irányadónak tekintette, és annak figyelembe vételével vizsgálta meg a támadott végzés alapjogi indokolását, és a következőket állapította meg.
- [27] Az indítványozó szerint a bíróság elmulasztotta annak mérlegelését, hogy ő a plakátjai kihelyezésével politikai véleményt formált és nyilvánított ki, mely alkotmányos védelmet élvez, és csak a szükségesség-arányosság tesztje mentén korlátozható.
- [28] Az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: az ítéletábra a támadott végzésében a Ve. 144. §-ának vonatkozó rendelkezéseit értelmezte, és maga is hangsúlyozta, hogy „a kérelmező által kihelyezett plakát tartalma a szabad véleménynyilvánítás körébe esik, tartalma alapján nem ütközik a Ve. rendelkezéseibe”. Ezzel együtt ugyanakkor a bíróság rámutatott arra is, hogy a plakátok kihelyezése – ahogy arra egyébként az Alkotmánybíróság a fentebb idézett határozatában maga is hivatkozott – nem lehetséges minden korlátozástól mentesen, ezeket az általános szabály alóli kivételeket, vagyis a plakát kihelyezésére vonatkozó korlátozásokat éppen a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdései nevesítik. A véleménynyilvánítás szabadságából is következik az a jogszabályi tilalom, mely maga zárja ki éppen az ellenérdekű fél (adott esetben a másik jelölő szervezet) véleménynyilvánítást.

nítás szabadságához való jogának érvényesülése érdekében a plakátok át(felül)plakátolásának lehetőségét, éppen a véleménynyilvánítás szabadságát szolgálja. Az indítványozó plakátja kihelyezésével nem vitásan politikai véleményét nyilvánította ki, azonban az adott esetben politikai közlés (plakát) áll szemben politikai közléssel (plakáttal): ezek között a bíróság nem mérlegelhet a jogalkotó egyértelmű tiltására tekintettel. Vagyis a sérelmezett bírói döntés kapcsán megállapítható volt, hogy a bíróság a választási szerv határozatának jogszerűségét vizsgálja, mindenekelőtt a Ve. alapján. Ebben az eljárásban a bíróság által kötelezően alkalmazandó tételes jogi szabályozás bírói felülvizsgálatának, azaz a Ve. 144. § egyes – kivételeket megfogalmazó – rendelkezéseivel szembeni bírói mérlegelésnek nincs helye. Ennek megfelelően a Ve. 144. §-ának az az értelmezése van összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártnak tekinti: ha a plakát elhelyezése nem sérti a Ve. alapelveit, illetve a 144. § (4)–(7) bekezdését, akkor az a Ve. 144. § (3) bekezdése szerint jogszerű. Ez felel meg továbbá a Ve. Alaptörvény 28. cikke alapján kötelező, így az Alaptörvény IX. cikket, a Ve. célját – a választási kampány törvény keretei közötti szabadságát –, a józan észrt figyelembe vevő értelmezésének.

- [29] 4. Az Alkotmánybíróság mindeerre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a Debreceni Ítéltábla támadott végzése az Alaptörvénnyel összhangban lévő jogértelmezésen alapul, és a bíróság a mérlegelés alkotmányossági szempontjait nem sértette meg, így az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. november 4.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1758/2019.

