

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 27/2019. (X. 22.) AB HATÁROZATA

a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti hozzájárulási szabályokkal kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és az indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Horváth Attila*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Salamon László*, *dr. Sulyok Tamás* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti hozzájárulás kapcsán nem alkotta meg a politikai hirdetés indokolatlan és aránytalan korlátozásának kizárását garantáló szabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2019. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (4) bekezdés *b*) pontja „előzetes, írásbeli” szövegrésze, valamint a Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.008/2019/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az Éljen Szekszárd Egyesület (a továbbiakban: indítványozó), a helyi önkormányzatok 2019. évi választásán nyilvántartásba vett kompenzációs listát állító jelölő szervezet jogi képviselő (Litresits Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Litresits András) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó elsődlegesen a Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.008/2019/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Másodlagosan a Ve. 144. § (4) bekezdésének „előzetes, írásbeli” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, valamint az adott szövegrész megsemmisítése esetén a rendelkezés alkalmazásának kizárását az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága 68/2019. (IX. 16.) HVB határozatában – egy helyi lakos kezdeményezésére – megállapította, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 144. § (4) bekezdését azzal, hogy a város területén lévő villanyoszlopokra a tulajdonos, illetve a vagyongazdálkodási jog gyakorlója engedély nélkül helyezett el választási plakátokat. A választási bizottság az indítványozót a további jogsértéstől eltiltotta, és kötelezte, hogy az engedély nélkül elhelyezett plakátokat három napon belül távolítsa el.

- [3] A helyi választási bizottság határozatával szemben az indítványozó fellebbezett. Fellebbezésében előadta, hogy 2019. augusztus 29-én benyújtotta a Ve. 144. § (4) bekezdése szerinti hozzájárulás iránti kérelmét a Szekszárdi Polgármesteri Hivatalnál a jegyzőnek címezve. A kérelemre a Városfejlesztési és Üzemeltetési Igazgatóság vezetője 2019. szeptember 5-én kelt levelével válaszolt, tájékoztatva az indítványozót, hogy a Városigazgatási és Rendészeti Osztály jár el a hozzájárulás kiadásának tárgyában és kérte, hogy az indítványozó a kérelmet a Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzatához címezve küldje meg. A Szekszárdi Polgármesteri Hivatal Városfejlesztési és Üzemeltetési Igazgatósága nem tette át tehát a kérelmet a Városigazgatási és Rendészeti Osztályhoz. Mindennek ellenére a fellebbezés nyomán eljáró Tolna Megyei Területi Választási Bizottság a 35/2019. (IX. 22.) TVB határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Határozata indokolásában a területi választási bizottság utalt arra, hogy az eljárásban a Ve. 144. § (4) bekezdését kellett alkalmazni, e rendelkezésnek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütközését pedig nem vizsgálhatta.
- [4] Ezt követően az indítványozó a területi választási bizottság határozata ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Az ennek folytán indult nemperes eljárásban a Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.008/2019/3. számú végzésével a területi választási bizottság határozatát helybenhagyta. Végzésében a bíróság azzal érvelt, hogy a „Ve. 144. § (4) bekezdéséhez fűzött magyarázat szerint e szabályozással a jogalkotó a tulajdonhoz fűződő jogot helyezi előtérbe a véleménynyilvánítás szabadságával szemben. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon, kezelésének és védelmének célja egyebek mellett a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése. Az önkormányzatnak a tulajdonosi jogait e szempontokat is mérlegelve kell gyakorolnia.” Ehhez kapcsolódóan az eljáró bíróság rámutatott arra, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a vonatkozó törvényi szabályozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata. Az eljáró bíróság kifejtette, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz és kérheti a törvényi rendelkezés kapcsán annak megállapítását, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza-e az alapvető jog érvényesülését.
- [5] A bírói döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszában az indítványozó az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által biztosított véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét kérte megállapítani. Az indítványozó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tartotta annak megítélését, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának arányos korlátozását jelenti-e, ha a Ve. 144. § (4) bekezdése alapján eljáró helyi önkormányzat tulajdonosi minőségben ellehetetlenítheti a választási kampány idején az önkormányzati, tehát köztulajdonban álló közterületi eszközökön a – véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe tartozó – választási plakátok elhelyezését, valamint ha a plakát elhelyezéséhez szükséges hozzájárulás iránti kérelemre észszerű időben nem válaszol. Az indítványozó kifogásolta a Ve. 144. § (4) bekezdését, mely lehetőséget ad arra, hogy az e rendelkezés szerinti jogosult egyáltalán ne, illetve ne észszerű időn belül adjon választ a hozzá intézett, választási plakát elhelyezéséhez való hozzájárulás magadására irányuló kérelemre. Megítélhetetlenné válik így – álláspontja szerint – a rendelkezés következtében az, hogy a nemzeti vagyon védelme adott esetben valóban szükségessé teszi-e a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. Ekként a támadott szabály lehetőséget adhat a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányosan elfogadható indokok által nem igazolható aránytalan korlátozására.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

- [7] 2. A Ve. érintett rendelkezése:

„144. § (4) Plakátot elhelyezni

a) magántulajdonban álló dolgon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő,

b) állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolgon a vagyongazdálkodási jog gyakorlásának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet.”

III.

- [8] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [9] Az indítványozó mint a választási kampányban listát állító jelölő szervezet érintettnek minősül, mert a bírói döntés közvetlen rendelkezést tartalmaz rá.
- [10] Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének határidejét a Ve. 233. §-a rögzíti. Eszerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közzétételétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A támadott végzést az indítványozó jogi képviselője 2019. szeptember 27-én vette kézhez. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2019. szeptember 30-án elektronikus úton terjesztette elő az elsőfokú bíróságon. Minderre tekintettel megállapítható, hogy az indítvány határidőben érkezettnek minősül.
- [11] 2. Az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesztett a testület elé.

IV.

- [12] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [13] 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 közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [14] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz érdemét figyelembe véve az indítványozó a bírói döntést azért kifogásolta, mert „a helyi önkormányzat hozzájárulásának hiánya miatt” a terhére megállapított jogszabálysértést a bíróság helyben hagyta. Az indítványozó így a bírói döntéssel összefüggésben voltaképpen azt sérelmezte, hogy a bíróság a Ve. 144. § (4) bekezdésében foglalt kötelezően alkalmazandó tételes jogi szabályozással szemben nem értékelte – a véleménynyilvánítás szabadságára figyelemmel – a tulajdonosi nyilatkozat ráutaló magatartással való megadásaként azt, ha az állami, önkormányzati vagyongazdálkodási jog jogosultja nem válaszol, s indok nélkül megakadályozza a köztulajdonban álló közterületi eszközökön a – véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe tartozó – választási plakátok jogszerű elhelyezését.
- [15] A sérelmezett bírói döntés kapcsán megállapítható volt ugyanakkor, hogy az adott bírósági eljárásban 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, a Ve. 144. § (4) bekezdése kategorikus rendelkezésével szembeni bírói mérlegelésnek nincs helye. Miután a Ve. 144. § (4) bekezdésében foglaltakkal szembeni bírói döntés meghozatalára eleve nem kerülhetett sor, pusztán a tételes jog alkalmazása miatt a bírói döntés Alaptörvénybe ütközése nem volt megállapítható.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdésének az indítványozó által támadott „előzetes, írásbeli” szövegrésze ellentétes-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével.
- [17] Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában leszögezte: „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 mire 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.»

A Ve. nemcsak a klasszikus papír alapú ragasztásokat tekinti plakátnak, hanem rögzíti, hogy a választási kampány tekintetében plakátnak minősül a falragasz, bármilyen felirat, a szórólap, a vetített kép, az embléma, függetlenül attól, hogy milyen formában, milyen méretben, milyen hordozóanyagon jelenik meg. Ebben az időszakban a jelölő szervezetek (pártok) és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek választási plakátot [Ve. 144. § (2) bekezdés]. [...]

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre, amelynek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Ennek megfelelően a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentik. A választási plakát elhelyezésének a megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor. A Ve. a plakátra vonatkozóan önálló szabályokat tartalmaz. E szabályozás lényeges tartalma szerint plakát a kampányidőszakban – a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.” (Indokolás [31]–[33])

- [18] A Ve. 144. § (4) bekezdése a választási plakát elhelyezését mind magántulajdonban álló, mind pedig a nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a jogosult „előzetes, írásbeli” hozzájárulásához köti. Ezáltal a Ve. ezen rendelkezése a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelenti.
- [19] Az indítványozó maga is utalt arra, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdése másik alapvető jog, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz való jog érvényesülése érdekében határoz meg korlátot a véleménynyilvánítás szabadságával szemben, mind a magántulajdon, mind pedig a nemzeti vagyon körébe eső tulajdon vonatkozásában. A Ve. hatályos 144. §-át az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 57. §-a 2018. szeptember 1-jével iktatta be. A Módtv. 57. §-ához fűzött miniszteri indokolás rögzíti, hogy a Ve. 144. § új (4) bekezdésének célja a magántulajdon arányos védelme.
- [20] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [21] A Ve. támadott rendelkezése törvényi szinten korlátozza a véleménynyilvánítási szabadságot. E törvényi szintű korlátozást más alapvető jog, az alkotmányos tulajdonjog védelme teszi indokolttá. Megállapítható továbbá, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdésének kifogásolt „előzetes, írásbeli” szövegrésze a rendelkezés a) pontja által védett magántulajdon összefüggésében nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának, hiszen a magántulajdonosi autonómia védelmét a tulajdon korlátozásához való előzetes, írásbeli hozzájárulás követelménye biztosítja megfelelően. A Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja által érintett nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati tulajdon esetén ugyanakkor a tulajdonhoz való jog védelmével nem feltétlenül indokolható a – véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe tartozó – választási plakátok jogszerű elhelyezésének korlátozása. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célját ugyanis maga az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése mindenekelőtt a közérdek szolgálatában határozza meg, amibe nyilván beletartoznak az alapvető jogok, így a véleménynyilvánítási szabadság védelme is, amely kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre, s ennek egyik eszközeként a választási plakátok elhelyezésére. A tulajdonvédelmet a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdon esetén sem kizárt a tulajdon-korlátozással szemben úgy biztosítani, hogy az csak a jogosult előzetes, írásbeli hozzájárulásával legyen lehetséges. A közérdek szolgálatában álló nemzeti vagyon esetében ugyanakkor a jogosult tulajdonvédelme nem élvezhet automatikusan elsőbbséget akkor, amikor a korlátozást más alapvető jog érvényesülése indokolja, s az alapvető jog érdekében történő korlátozás nem minősül aránytalanak.
- [22] Mindezt figyelembe véve megállapítható volt, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdésének kifogásolt „előzetes, írásbeli” szövegrésze a rendelkezés a) pontja esetében nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes korlátozásának, a rendelkezés b) pontja esetében pedig nem következhet belőle, hogy a jogosultat a véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes, az alkotmányosan elfogadható indokot meghaladó, aránytalan korlátozására is feljogosítsa. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által biztosított

véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes, indokolatlan és aránytalan korlátozását a Ve. 144. § (4) bekezdésének „előzetes, írásbeli” szövegrészével összefüggésben nem állapította meg.

[23] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

V.

[24] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, egyebek mellett az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott arra, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdés *b*) pontja által érintett nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a tulajdonhoz való jog védelme nem teheti indokolttá a – véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe tartozó – választási plakátok jogszerű elhelyezésének automatikus korlátozását. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése ugyanis a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célját – a magántulajdonhoz képest eltérően – a közérdek szolgálatában határozza meg. A közérdek szolgálatára kötelezett nemzeti vagyon kezelésénél ezért az alapvető jogok érvényesülését, s ekként a véleménynyilvánítási szabadság védelmét is kötelező megfelelően biztosítani. Ehhez képest a Ve. 144. § (4) bekezdése a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdon esetén is úgy köti a jogosult „előzetes, írásbeli” hozzájárulásához a választási plakát elhelyezését, mint a magántulajdon esetén, amikor a magántulajdonosi autonómia védelme élvez elsőbbséget. Megállapítható tehát, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdése a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdon esetén is egyoldalúan a tulajdonhoz való jog védelmét garantálja; nem biztosítja ezzel együtt azonban azt, hogy a plakát elhelyezését, s ezáltal a véleménynyilvánításhoz való alapvető jog érvényesülését korlátozni a közérdek szolgálatára kötelezett nemzeti vagyonba tartozó dolog vagyongazdálkodója csak indokoltan és arányos módon legyen jogosult. E hiányos jogi szabályozás így a 144. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti előzetes, írásbeli hozzájárulás kapcsán az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által biztosított véleménynyilvánításhoz való jog sérelmére vezet.

[26] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti hozzájárulás kapcsán nem alkotta meg a politikai hirdetés indokolatlan és aránytalan korlátozásának kizárását garantáló szabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2019. december 31-ig tegyen eleget. A jogalkotói hiányt mindenképp azért kell pótolni, hogy a választásokon részt vevő jelöltek, jelölő szervezetek és más érdekelték bármiféle különbségtétel nélkül vehessenek részt a választási kampányban mint a közügyek szabad vitatásának a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulásában. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal a mulasztás megszüntetésének határidejét úgy állapította meg, hogy figyelemmel volt a Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet ajánlásaira, melyek ellenzik a választási szabályok megváltozását a választásokat megelőző időszakban [CDL-AD(2002)023-e, CDL-AD(2005)043 és OSCE-ODIHR *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*].

VI.

[27] A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2019. október 8.

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. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [28] Egyetértek a rendelkező részbe foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését is.
- [29] 1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 3154/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [27]}. Ennek oka – amint erre a határozat indokolása utal –, hogy „[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása” {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]}. Az eljáró bíróságok ezért a konkrét ügyben a Ve. 144. § (4) bekezdésének alkalmazása során sem tekinthettek el az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének relevanciájától.
- [30] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jellemzően rámutat, hogy a bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.
- [31] 2. Az adott ügyben a bíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó – a Ve. 144. § (4) bekezdéséhez fűzött magyarázat szerint e szabályozással – a tulajdonhoz fűződő jogot helyezi előtérbe a véleménynyilvánítás szabadságával szemben. A bíróság utalt arra is, hogy e norma alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság vizsgálhatja.
- [32] Az Alaptörvény 28. cikkének értelmében a bíróságnak a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával összhangban kell értelmezni, és e rendelkezésnek az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított új tartalma szerint a bíróságoknak „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban [...] a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”
- [33] Véleményem szerint az eljáró bíróság jogértelmezése az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének megfelelő, ezért az Alaptörvény 28. cikkére és az alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési lehetőségeire is figyelemmel nem tárható fel olyan jogértelmezési hiba, amely a bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozta volna.
- [34] 3. A fentiek mellett azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint a kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest a kampányidőszakban még inkább felértékelődik a véleménynyilvánítás szabadsága {lásd: 3154/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [35] A szabályozás ugyanakkor a jelenlegi formájában nem biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságának következetes érvényesülését azáltal, hogy nem tartalmaz garanciális rendelkezéseket az érintett alapjogok egymásra tekintettel történő, alkotmányosan elfogadható korlátozáson alapuló érvényesüléséhez.
- [36] Mindezek alapján, álláspontom szerint a szabályozás kiegészítése szükséges annak érdekében, hogy a véleménynyilvánítás érvényesülésének garanciái a szabályozásban – a jogalkalmazás számára egyértelmű normatartalommal – biztosítva legyenek.
- [37] 4. Megjegyzem továbbá, hogy álláspontom szerint az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt nem állapíthatott meg, mert az a Ve. 144. § (4) bekezdésének érintett rendelkezésének értelmezési lehetőségével összeegyeztethetetlen.

Budapest, 2019. október 8.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [38] A határozattal az alábbi indokok miatt nem értek egyet.
- [39] 1. A többségi határozat a támadott bírósági döntésben megállapított tényállás alapján adottnak vette, hogy az indítványozónak a Ve. 144. § (4) bekezdés *b)* pontja alkalmazásával az önkormányzattól kellett előzetesen engedélyt kérnie a plakátok villanyoszlopra történő kihelyezéséhez.
- [40] A Ve. 144. § (3) bekezdése szerint kampányidőszakban a főszabály a jelöltek (jelölő szervezetek) és a választópolgárok közötti kommunikáció szabadsága.
- [41] 2. Különvéleményem megfogalmazásánál a kiindulópontom az, hogy választási kampányban a plakátok a jelöltek (jelölő szervezetek), valamint a választópolgárok közötti kommunikációt szolgálják. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezt a következőképpen fogalmazta meg: „a választási kampányban különösen, de attól függetlenül is egy politikai szervezet – a kampányban jelölő szervezet – és támogatói vagy választói közötti kommunikáció az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadsága mint kommunikációs alapjog által védett körbe tartozik {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [93]–[94]}” {16/2019. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [36]}. Ez az alapjogi megközelítés jelenik meg a fent hivatkozott Ve. 144. § (3) bekezdésében.
- [42] A Ve. 144. § (4) bekezdésébe foglalt előzetes engedélyezés jogintézménye tehát egy kiemelten védett alapvető jog korlátozását jelenti.
- [43] 3. Ezzel az alapjoggal szemben a határozat szerint – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi-arányossági teszt alkalmazása során – az állam és az önkormányzatok tulajdonhoz való joga áll.
- [44] Ahogyan arra már a 3128/2019. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is utaltam, „az Alkotmánybíróság gyakorlata nem egyértelmű abban a kérdésben, hogy az államnak, az állami szerveknek, az állami tulajdonú cégeknek, illetve az önkormányzatoknak és az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak mikor és milyen körben ismeri el az alapjogi jogalanyiságát” (Indokolás [52]).
- [45] Kétségtelen, hogy az államnak és az önkormányzatoknak van tulajdonuk, az azonban kérdéses számomra, hogy az Alaptörvény által alapjogként védett tulajdonhoz való joguk van-e.
- [46] 4. Következésképpen a vizsgált Ve. szabály esetében megalapozottabbnak tartottam volna, ha az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítási szabadságot az állami, önkormányzati tulajdon rendeltetésszerű használatával és állagának védelmével mint alkotmányos értékkel – amely egyben közérdek is – ütköztette volna.
- [47] Az alapjog-korlátozás szükségességét jelen esetben az állami, önkormányzati szervek kampánysemlegességének a követelménye, valamint az önkormányzati közfeladat ellátását közvetlenül szolgáló vagyontárgyak védelme, tágabb értelemben – amint azt a Módv. indokolása megfogalmazza – az épített és természeti értékek védelme indokolhatja. [Megjegyzem: részben e célokat szolgálja a Ve. 144. § (5) bekezdése is, amely szerint „védett műemléki értéken, védett örökségi elemen, az építészeti örökség védett elemén, védett természeti területen és értéken, továbbá állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni tilos”.]
- [48] Álláspontom szerint azonban a vizsgált szabályozás – az előzetes engedélyezés mint általános feltétel – az arányosság követelményét már nem teljesíti.
- [49] Az arányosság körében – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, azaz hogy a korlátozás nem haladhatja-e meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván [lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [135]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [50] Jelen ügyben egy általánosságban is kiemelten, kampányidőszakban pedig különösen védett alapjogról van szó – a véleménynyilvánítás szabadságáról –, amely esetben az alapjog-gyakorlás szabadságának főszabályából kell kiindulni. A korlátozás nem kizárt, de annak arányosságához viszonylag súlyos és konkrét veszélyre utaló indokok kellene. A jogalkotó előírhatja, hogy hol, milyen módon helyezhető el plakát, és a jogsértést szankcionálhatja, de a minden esetre kiterjedő és diszkrecionális döntési jogkör a korlátozás feltétlenül szükséges mértékét bizonyosan meghaladja. Különösen azért, mert a Ve. nem tartalmaz semmilyen előírást az engedélye-

zés határidejére, a pozitív/negatív elbírálás feltételeire, az indokolási kötelezettségre vonatkozóan, tehát valóban diszkrecionális jogkört ad az államnak és az önkormányzatoknak (illetve a vagyongazdálkodási jog gyakorlóinak). Az engedély megtagadása vagy a döntéshozatalra jogosult hallgatása esetében – amely a vizsgált ügyben akadályát képezi az alapjog gyakorlásának – a kérelmező tartalmi és eljárási értelemben is eszköztelenné válik: az engedély megadásának/megtagadásának jogszabályban meghatározott feltételei hiányában a bírósági felülvizsgálat nem lehet hatékony, továbbá az eljárás sem fog befejeződni a kampányidőszak végéig.

- [51] Mindezek alapján úgy vélem, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a korlátozására nem a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan került sor a Ve. 144. § (4) bekezdés *b*) pontjában, ezért azt az Alkotmánybíróságnak – adott esetben *pro futuro* hatállyal – meg kellett volna semmisítenie, és ki kellett volna mondania a konkrét ügyben az alkalmazási tilalmat.

Budapest, 2019. október 8.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [52] A határozat rendelkező részének 1. pontjával az alábbi indokok miatt nem értek egyet.

[53] 1. Az mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességnek a határozat rendelkező része 1. pontjában rögzített formában történő megállapítását azért nem tartom támogathatónak, mivel álláspontom szerint sem abból, sem pedig a határozat indokolásának vonatkozó részéből nem derül ki, hogy milyen tartalmú szabályozási hiányosság vezet az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelméhez. Azt magam sem tartom kizártnak, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdése *b*) pontja szerinti fordulat (az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolog) tekintetében a választási plakát elhelyezéséhez szükséges, a vagyongazdálkodási által tett „előzetes, írásbeli hozzájárulás” kapcsán alappal vizsgálható az Alaptörvényben rögzített jog korlátozásával összefüggésben a jogi szabályozás lényeges tartalmának hiányossága. Ugyanakkor, véleményem szerint az Alkotmánybíróság – bár a jogalkotó számára a megalkotandó jogi szabályozás tartalmának előírására ezen jogkövetkezmény alkalmazása esetén sem jogosult – nem hozhat olyan határozatot, amely olyan bizonytalan tartalmú alkotmányos mulasztást állapít meg, amelyből a jogalkotó számára nem derül ki egyértelműen legalább az, hogy milyen természetű jogszabályi előírások hiánya vezetett az Alkotmánybíróság döntésében foglalt kimondásához. Mivel ebben a kérdésben véleményem szerint a határozat indokolásának vonatkozó része sem nyújt kellően egyértelmű támpontot a jogalkotó számára, ezért a rendelkező rész 1. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tudom támogatni.

[54] Véleményem szerint a megalapozott – és az esetleges jogalkotói hiányosság tartalmának egyértelműsége szempontjából is kielégítő – döntés meghozatala érdekében az alaptörvény-ellenességben megnyilvánuló mulasztással kapcsolatos hivatalbóli eljárás és az alkotmányjogi panasz eljárás [amelynek elbírálására a Ve. 233. § (2) bekezdése alapján legfeljebb hat munkanap áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére] elkülönítésére és az előbbi eljárásnak a jelen üggyel függetlenül történő lefolytatására lett volna szükség.

[55] 2. Az indítványozó a Ve. 144. § (4) bekezdése *b*) pontjának az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti vizsgálatát; e jogszabályi rendelkezés „előzetes, írásbeli” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól. Véleményem szerint ezen indítványi elem – mint önálló kérelem (*petitum*) – mikénti elbírálásának nemcsak a döntés indokolásában, hanem a határozat rendelkező részében is (önálló pontként) meg kellett volna jelennie.

Budapest, 2019. október 8.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [56] Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával, mivel álláspontom szerint az Alaptörvény IX. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény megfogalmazásával kellett volna kijelölni azt az alkotmányos értelmezési tartományt, ami a jelen ügyre megnyugtató, az Alaptörvénynek megfelelő választ biztosít. Ebből adódóan álláspontom szerint az alkotmányos követelménynek már most érvényt kellett volna szerezni a bírói döntés megsemmisítése révén, az alkotmányos mulasztás megállapítása ugyanis a távolabbi jövőbe vetíti az alkotmányosság sérelem rendezését.
- [57] Habár egyetértek azzal, hogy szűk körben az állami és önkormányzati tulajdonban álló egyes vagyontárgyak kikerülhetnek a kampánycélú igénybevétel alól, a választási kampányok során abból kell kiindulni, hogy a Ve. széles eszköztárat kíván biztosítani a jelöltek számára a választópolgárok meggyőzése érdekében. Ezért kampányidőszakban megfelelően szabályozott eljárásban és erős érvekkel szükséges alátámasztani az állami és önkormányzati tulajdonban álló egyes vagyontárgyak kiemelését a kampánycélú felhasználás alól, egyébként veszélybe kerülhet a választáson indulók esélyegyenlősége, és így a demokratikus akaratképzés folyamata. E ponton emlékeztetni szükséges arra, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint egy választási kampányban a lehető legszélesebb körben érvényre kell juttatni a közügyek vitathatóságának követelményét, a kampány ugyanis olyan speciális időszak, amelyben fokozottan jönnek számításba a közügyek minél szabaddabb vitája melletti érvek. Ennek eredménye, hogy az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy „[a] Ve. a plakátra vonatkozóan önálló szabályokat tartalmaz. E szabályozás lényeges tartalma szerint plakát a kampányidőszakban – a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.” (Indokolás [33])
- [58] Mindebből következőleg a jelen ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés megoldása érdekében álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak alkotmányos követelményben kellett volna megfogalmaznia azt, hogy a nemzeti vagyonba tartozó vagyontárgy vagyongazdálkodója köteles a politikai hirdetésre alkalmas, jellemzően közterületen található vagyontárgyait egyenlő feltételek mellett a jelöltek rendelkezésére bocsátani választási plakátok kihelyezése céljából, és egyben köteles a választási plakátok elhelyezéséhez késlekedés nélkül hozzájárulni.

Budapest, 2019. október 8.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [59] Támogattam az indítvány elutasítását, de nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával. Nem a jogszabályok elégtelensége okozta az alapjogsérelemet, hanem az indítványozó kérelmének válasz nélkül hagyása. Álláspontom szerint helyesebb lett volna az Alaptörvény IX. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény megfogalmazása.
- [60] Az önkormányzat bizonyos vagyontárgyait kizárhatja a kampánycélokra történő igénybevétel alól. Ugyanakkor az önkormányzat közfeladataira tekintettel rendelkezik tulajdonnal, így biztosítania kell azok legalább egy részének közcéltól történő igénybevételét, márpedig a választási kampány vitathatatlanul közcél. A követelménynek azt kellett volna kimondania, hogy a kampányszereplők ugyan nem követelhetik meg egyetlen vagy bizonyos fajta önkormányzati vagyontárgy biztosítását plakátjaik vagy más kampányszervezők elhelyezése számára, de az önkormányzat köteles vagyontárgyainak egy részét – egyenlő feltételekkel – ténylegesen a kampányszereplők rendelkezésére bocsátani. Emellett a határozat indokolásában kifejtendő lett volna, hogy az önkormányzat köteles az igénybevételi kérelemre válaszolni, és megjelölni azt a vagyonelemet, amelyet a kérelmező igénybe vehet (ha az eltér a kérelemben szereplőtől).

Budapest, 2019. október 8.

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

[61] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. október 8.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1599/2019.

• • •