

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2016. (X. 28.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István, dr. Sulyok Tamás és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó műsorszolgáltató 2016. október 15-én érkezett beadványában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdése és 79. § (3) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz előzményeként, 2016. október 2-án megtartott országos népszavazást megelőzően, 2016. szeptember 27-én 22:50 perckor az indítványozó műsorszolgáltató az alábbi, 22 másodperces műsorszámot adta közre:
- „00:00:00 – 00:00:02 Társadalmi célú reklám
00:00:02 – 00:00:05 Egy fiatal férfi a következőket mondja:
»Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án«.
00:00:06 – 00:00:09 Egy idősebb úr a következőket mondja:
»Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án«.
00:00:10 – 00:00:13 Egy fiatal hölgy a következőket mondja:
»Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án«.
00:00:13 – 00:00:16 Kék háttéren fehér betűkkel kiírva és alatta narráció:
»Szavazzon október 2-án!«
00:00:16 – 00:00:22 Fehér alapon szöveg és a magyar címer
»Készült Magyarország Kormánya megbízásából«.
00:00:19 – 00:00:22 Társadalmi célú reklám.”

- [4] 3. Egy magánszemély kérelmező 2016. szeptember 28-án kifogást nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Kifogásában előadta, hogy a műsorszolgáltató lineáris média-szolgáltatásában 2016. szeptember 27-én 22:50-kor társadalmi célú reklámként közzétett, a 2016. október 2-án megtartott népszavazáson való részvételre buzdító műsorszám Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjába, 146. § a) pontjába és 147/F. § (2) bekezdésébe, az Nsztv. 69. §-ába, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontjába ütközően törvénysértő volt. Álláspontja szerint a műsorszám politikai reklámnak volt tekinthető, amelyet ezért a Kormány 50 perces időkerete terhére lehetett volna csupán közzétenni.
- [5] Az NVB a 111/2016. számú határozatában a kifogást elutasította. Határozata indokolásában célja szerint megkülönböztette a társadalmi célú reklámtól a politikai reklámtól azzal az érveléssel, hogy az előbbi közérdekűsége kizárja valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány, illetve ezek céljának, tevékenységének népszerűsítését, támogatására való ösztönzését. A Kúria és az Alkotmánybíróság jogértelmezésére hivatkozással a népszavazáson való részvételre a Kormány megbízása alapján ösztönző médiatartalom közérdekűsége nem vonható kétségbe.
- [6] Az NVB a konkrét tényállás alapján arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott médiatartalom nem a választói akarat befolyásolását célozta, hanem az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti alapjog gyakorlását szorgalmazta, így nem hordozott politikai üzenetet. A műsorszám közérdekű üzenetnek minősült, amely közvetlenül azt a célt szolgálta, hogy a népszavazás intézménye töltsen be funkcióját, az adott kérdésben megvalósulhasson a közvetlen demokrácia.
- [7] Az NVB határozata indokolásában azt is kifejtette, hogy a népszavazási kampányban résztvevők eltérő álláspontja miatt, bizonyítékok nélkül nem volt köztudomású ténynek tekinthető az, hogy a Kormánnyal ellentétes álláspontot képviselők a népszavazástól való távolmaradásra szólítottak fel. Ezért a kérelmező bizonyításának hiányában nem fogadta el azt a kérelmezői álláspontot, amely szerint a vitatott műsorszámot az ellentétes politikai álláspont összefüggésében politikai reklámnak, ezért a Kormány 50 perces időkeretének terhére kellett volna közzétenni.
- [8] 4. A magánszemély kérelmező felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzésében a Nemzeti Választási Bizottság 111/2016. számú határozatát megváltoztatta; megállapította, hogy az indítványozó műsorszolgáltató 2016. szeptember 27-én 22:50 perckor három alkalommal, „Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án.” jelmondatú, valamint a „Szavazzon október 2-án!” jelmondatú műsorszám közlésével megsértette a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését; illetve kötelezte a szolgáltatót, hogy a végzés rendelkező részét a közlésétől számított három napon belül a jogsértő közlésekkel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon tegye közzé.
- [9] A Kúria végzése indokolásában kifejtette, hogy hivatalos tudomása van arról, hogy a kampánynak nem csak a feltett kérdés mikénti megválaszolása, hanem a részvétel vagy a távolmaradás is részét képezte, a választópolgári döntést tehát a kampányban résztvevők részéről többirányú befolyás érte. A népszavazási kampányban a politikai diskurzus részét képezte a részvételre és a népszavazástól való távolmaradásra ösztönző kampánytartalom. Ebben a kontextusban a Kormány megbízásából készült, a részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés, ami azonban a politikai reklám ismerve. Mivel az Mttv. 203. § 64. pontja esetén a műsorszám akkor minősül társadalmi célú reklámnak, ha az nem politikai reklám, ezért a műsorszám önmagában vett közérdekű célját a népszavazási kampány tartalma és iránya felülírta. A Kúria mindezek alapján a közzétett műsorszámot politikai reklámnak minősítette. Ezt követően megállapította, hogy a vitatott műsorszám nem a megfelelő időszámban került adásba, ezért sérült az Mttv. 32. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó Ve. 147/A. § (4) bekezdése, majd a döntése rendelkező részében foglalt jogkövetkezményt alkalmazta. A Kúria azt is rögzítette, hogy a magánszemély kérelmező kifogásában és felülvizsgálati kérelmében sem bizonyította, hogy a műsorszolgáltató a helytelenül társadalmi célú reklámként közölt műsorszámot a Kormány 50 perces időkeretét túllépve sugározta, ezért a Ve. 147/F. § (2) bekezdésének megsértését, valamint a Ve. alapvető szabályainak megsértését nem lehetett megállapítani.
- [10] 5. A Kúria végzése ellen a műsorszolgáltató fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Indítványában az Alaptörvény IX. cikk (1)–(2) bekezdésében, a XXIII. cikk (7) bekezdésében, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogainak sérelmére hivatkozott.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„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.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[12] 2. A Ve. alkalmazott rendelkezései:

„146. § E fejezet alkalmazásában

a) politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontjában meghatározott politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni.

[...]

147. § (1) A médiaszolgáltató egyenlő feltételek mellett – különös tekintettel a politikai reklámok számára, megjelenési sorrendjére, időtartamára és az adásba kerülés időpontjára – teheti közzé a jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek és a független jelöltek politikai reklámjait. Közös jelölt, illetve közös lista esetén a jelölő szervezetek együttesen jogosultak a politikai reklám megrendelésére.

(2) A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(3) A politikai reklám közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.

(4) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.

(4a) A szavazás napján politikai reklámot nem lehet közzétenni.

(5) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

147/A. § (1) Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző kampányidőszakban a közszolgálati médiaszolgáltatók lineáris médiaszolgáltatásukban a Nemzeti Választási Bizottság által – valamennyi országos lista jogerős nyilvántartásba vételét követően – a (2) bekezdésben foglaltak szerint meghatározott időtartamban kötelesek közzétenni az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait.

(2) Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző kampányidőszakban a pártlistát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam négyszázhetven perc, a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam százharminc perc. A jelölő szervezetek rendelkezésére álló időtartamot az egyes pártlisták, illetve az egyes nemzetiségi listák között egyenlő arányban kell felosztani. A jelölő szervezet rendelkezésére álló időtartamot közszolgálati médiaszolgáltatóként egyenlő arányban kell felosztani.

(3) A politikai reklámot a közszolgálati médiaszolgáltató a legnagyobb éves átlagos közönségaránnyal bíró médiaszolgáltatásában teszi közzé.

(4) A közszolgálati médiaszolgáltató naponta három alkalommal, a 6–8, 12–14 és 18–20 óra között kezdődő időszakokban, megszakítás nélkül köteles biztosítani a politikai reklámok közzétételét. A pártlistát állító jelölő szervezetek, illetve a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egymást követően kell közzétenni. A politikai reklámok megjelenési sorrendjét az esélyegyenlőség biztosítása érdekében naponta változtatni kell.

(5) A közszolgálati médiaszolgáltató a jelölő szervezet által megjelölt napon és időszakban köteles a politikai reklámot közzétenni. A jelölő szervezet politikai reklám közzétételét egy időszakban naponta csak egyszer, legfeljebb egyperces időtartamban kérheti.

(6) A médiaszolgáltató abban az esetben köteles a politikai reklámot közzétenni, ha a jelölő szervezet legkésőbb a közzétételt megelőző második napon átadja az általa készített politikai reklámot.

147/B. § A 147/A. §-ban foglalt rendelkezéseket az Európai Parlament tagjainak választásán is alkalmazni kell azzal, hogy a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc.

147/C. § A 147/A. §-ban foglalt rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán is alkalmazni kell azzal, hogy

a) annak a nyolc jelölő szervezetnek a politikai reklámjait kell közzétenni, amelyek országos összesítésben a legtöbb képviselő- és polgármesterjelöltet állították; a közös jelölteket és listákat a jelölés arányában kell figyelembe venni,

b) a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc.

147/D. § A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásán a szavazás napját megelőző napon a közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásában az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egy alkalommal, politikai reklámonként legfeljebb 30 másodperces időtartamban köteles közzétenni. A közzétételre a 147/A. § (3) és (6) bekezdését alkalmazni kell.

147/E. § A közszolgálati médiaszolgáltató a 147/A–147/D. §-ban foglaltakon túl további politikai reklámot nem tehet közzé.

147/F. § (1) Az általános választást megelőző kampányidőszakban a 147/A–147/E. § szabályozása alá nem tartozó, országosan elérhető lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató – a politikai reklám közzétételére szolgáló országos lineáris médiaszolgáltatásának vagy médiaszolgáltatásainak megjelölésével – legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közli a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánja politikai reklám közzétételének lehetőségét. Amennyiben a határidőig nem nyilatkozik, politikai reklámot nem tehet közzé. A Nemzeti Választási Iroda a választások hivatalos honlapján a nyilatkozatot tett médiaszolgáltatót és a médiaszolgáltatások megnevezését, illetve a közzétételre biztosított időtartamot közzéteszi.

(2) A politikai reklám közzétételére a 147/A–147/E. § rendelkezéseit – a 147/A. § (3) bekezdése kivételével – kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az országgyűlési képviselők általános választásán, az Európai Parlament tagjainak választásán és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán

a) a politikai reklámok közzétételére szánt, az egy médiaszolgáltatásra eső időtartamot a médiaszolgáltató határozza meg, de az nem lehet kevesebb, mint az egy közszolgálati médiaszolgáltatóra eső időtartam fele,

b) a médiaszolgáltatónak az (1) bekezdés szerinti bejelentésben az a) pont szerinti időtartamot is meg kell jelölnie,

c) ha az a) pont szerinti időtartam eltér az egy közszolgálati médiaszolgáltatóra eső időtartamtól, a Nemzeti Választási Bizottság az egyes jelölő szervezetek rendelkezésére álló időtartamot arányosan csökkentett, illetve megnövelt mértékben állapítja meg.”

[13] 3. Az Nsztv. alkalmazott rendelkezései:

„69. § Országos népszavazási kampányidőszakban politikai reklámot a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. A politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni.”

[14] 4. Az Mttv. alkalmazott rendelkezései:

„32. § (1) A politikai reklám, közérdekű közlemény és társadalmi célú reklám közzétételének megrendelője, továbbá az, akinek ezek közzétételéhez érdeke fűződik a közzététel időpontja kivételével nem gyakorolhat szerkesztői befolyást a médiaszolgáltatásra.

(2) A politikai reklámnak, a közérdekű közleménynek és a társadalmi célú reklámnak – e jellegét tekintve – azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie. A más médiatartalmaktól való megkülönböztetés módja a lineáris médiaszolgáltatásban

a) audiovizuális médiaszolgáltatás esetében optikai és akusztikus módon történő,

b) rádiós médiaszolgáltatás esetében akusztikus módon történő

figyelemfelhívás.

(3) Választási kampányidőszakban a választási eljárásról szóló törvény szabályai szerint lehet politikai reklámot médiaszolgáltatásban közzétenni. Választási kampányidőszakon kívül politikai reklám kizárólag már elrendelt népszavazással összefüggésben közölhető. A politikai reklám tartalmáért a médiaszolgáltató nem felel. Amennyiben a politikai reklám közzétételére irányuló igény megfelel a választási eljárásról szóló törvényben foglaltaknak, úgy mérlegelés nélkül köteles közzétenni azt.

(4) Politikai reklám, közérdekű közlemény és társadalmi célú reklám közzétételekor a közzététel megrendelőjét egyértelműen meg kell nevezni.

(5) A közérdekű közlemény közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet.

(6) A közszolgálati, a közösségi és a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltató köteles közzétenni a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közérdekű közleményét, amennyiben az az emberi életet vagy vagyonbiztonságot veszélyeztető vagy károsító események várható bekövetkezéséről, a már bekövetkezett ilyen események következményeinek enyhítéséről, elvégzendő feladatokról tájékoztat. A közzétételre a médiaszolgáltató legnagyobb éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltatásában, és – a 36. § (6) bekezdésben foglalt esetet kivéve – a médiaszolgáltató által meghatározott módon kerül sor. A közzétételi kötelezettség ezen események helyszíne szerinti vételkörzetben működő helyi médiaszolgáltatás médiaszolgáltatóját is terheli.

(7) A közérdekű közlemény időtartama az egy percet nem haladhatja meg. E korlátozás nem vonatkozik a 15. §, illetve a (6) bekezdés szerinti közérdekű közleményre.

(8) A médiaszolgáltató kérelmére a Médiatanács – a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül, igazgatási szolgáltatási díj ellenében – hatósági határozatában dönt, hogy a kérelem tárgyát képező közlemény közérdekű közleménynek, társadalmi célú reklámnak vagy politikai reklámnak minősül-e.

(9) Nem minősül burkolt kereskedelmi közleménynek valamely vállalkozás társadalmi célú, közérdekű szerepvállalásáról történő tájékoztatás, azonban az ilyen beszámolóknak kizárólag a vállalkozás neve, logója és védjegye tüntethető fel, valamint – amennyiben a társadalmi szerepvállaláshoz szorosan kapcsolódik – terméke, szolgáltatása jeleníthető meg. Nem jelenhet meg a beszámolóban a vállalkozás jelszava, kereskedelmi közlemény részlete, és a tájékoztatás nem ösztönözhet kifejezetten a vállalkozás termékének megvásárlására, vagy szolgáltatásának igénybevételére.”

„203. § [...] 55. *Politikai reklám*: valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. [...]

64. *Társadalmi célú reklám*: politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.”

III.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó formai és tartalmi törvényi követelményeknek.

[16] Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelelt az előterjesztésre vonatkozó formai követelményeknek.

- [17] Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben érintett az indítványozó, hiszen az alkotmányjogi panasszal támadott ügy kötelezettje. A panasz az Abtv. 27. § b) pontjában foglaltaknak is eleget tett: az indítványozó részére további jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre.
- [18] Az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító részében – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek is megfelelt. Az indítványozó megjelölte az Abtv. 27. §-át, az Nsztv. 79. § (3) bekezdését, valamint a Ve. 233. § (1) bekezdését, amelyek megalapozzák az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására; megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést; megjelölte az Alaptörvény megsértett rendelkezését; kifejtette az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét, előadta a támadott döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtését; előterjesztett kifejezett kérelmet a támadott bírói döntés megsemmisítésére.
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz a törvényes határidőn belül érkezett.
- [20] 2. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [erről lásd: 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.
- [21] A jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa úgy ítélte meg, hogy a támadott végzésnek a véleménynyilvánítás és a médiatartalom-szerkesztés szabadságát érintő jogértelmezése felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét, ezért a panaszt a IX. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító részében – a 2016. október 19-i ülésén meghozott korábbi döntésével – befogadta.
- [22] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a XXIII. cikk (7) bekezdésében, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogainak sérelmére is hivatkozott.
- [23] Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogával [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben nem adott elő megfelelő indokolást, a népszavazáshoz való jog [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés] pedig jogi személy léteire nem illeti meg.
- [24] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt ezen részeiben az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

IV.

- [25] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, jelen esetben a médiatartalom-szerkesztés szabadságát megsértette-e a Kúria döntése azáltal, hogy az Mttv.-ben és a Ve.-ben előírt szabályok betartásán túl egy társadalmi célú reklám közzlése előtt azt is elvárta az indítványozó műsorszolgáltatótól, hogy a népszavazási kampány aktuális állásának tartalmát és irányát is figyelembe vegye, és az alapján döntsön egy közérdekű célt tartalmazó műsorszám társadalmi célú reklámként való közreadásáról.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26–27. §-ai értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen.
- [28] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja.

- [29] 3. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény érintett rendelkezéseit, az indítványozó műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó jogi környezetnek az ügy eldöntése szempontjából legfontosabb szabályait és alkotmánybírói gyakorlatát.
- [30] 3.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban átfogóan foglalkozott az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt szólás- és sajtószabadság értelmezésével, és kifejtette, hogy a sajtószabadság, amely felöleli valamennyi médiatípus szabadságát, kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében, mivel a sajtó a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze, amelynek egyik legfontosabb alkotmányos küldetése a közügyek alakulásában releváns körülmények bemutatása (Indokolás [40] és [48]).
- [31] Az Mttv. 3. §-a az Alaptörvény rendelkezéseit szem előtt tartva írja elő, hogy „Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetőek, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók, a nyilvános vételre szánt magyarországi és külföldi médiaszolgáltatások szabadon elérhetőek. A médiaszolgáltatás és a sajtótermék tartalmának meghatározása szabad, a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak betartásáért.”
- [32] A médiaszolgáltatás tartalmának szabad meghatározása magában foglalja az adott műsorszolgáltató reklámpolitikájának szabadon történő kialakítását is. A népszavazási kampány során a műsorszolgáltató szabadon dönthet arról, hogy egyrészt a Ve. 147/F. § (1) bekezdése alapján biztosítani kívánja-e politikai reklám közzétételének lehetőségét, másrészt az Mttv. 32. §-a alapján közzétesz-e társadalmi célú reklámot.
- [33] Az Alkotmánybíróság jelen ügygel összefüggésben megállapította, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága védi a műsorszolgáltatót társadalmi célú reklámok közzététele esetében is.
- [34] 3.2. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének az Alaptörvény negyedik módosításával elfogadott szövege úgy rendelkezett, hogy „[a]z országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.”
- [35] Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének jelenleg hatályos – az Alaptörvény ötödik módosításával elfogadott – szövege értelmében bármilyen médiaszolgáltatás útján közzétehető politikai reklám, feltéve továbbra is, hogy a közzététel ellenérték nélkül történik. A politikai reklám közzétételére vonatkozó további feltételek meghatározását az Alaptörvény sarkalatos törvényre utalja, azzal, hogy a sarkalatos törvénynek biztosítania kell a politikai reklámot közzétevők esélyegyenlőségét.
- [36] Az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát nem határozza meg szövegszerűen. Ugyanakkor egyrészt egyértelműen a demokratikus közvélemény kialakulásához köti azt, a véleményszabadság alapjogába ágyazva, másrészt közvetlenül összekapcsolja a választással, ezen belül a jelölő szervezetekkel, harmadrészt összekapcsolja a politikai reklám fogalmát a választási kampányidőszakkal. Abból, hogy az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát a kampányidőszakhoz és a jelölő szervezetekhez köti, az következik, hogy a politikai reklám az Alaptörvény e rendelkezései értelmében az a közlés, amely a jelölő szervezetek jelöltjeit, népszavazáskor a kérdés mikénti eldöntését támogatja. Ezt az értelmezést támasztja alá az esélyegyenlőségre utaló szövegrész is az Alaptörvény e rendelkezésében.
- [37] A jelen ügyben nem választáson, hanem népszavazáson való közlésről van szó, azonban az Alaptörvény a népszavazás alapjogi szabályai között visszautal a választójogra [lásd Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés]. Ebből az következik, hogy a népszavazás idején sem lehet más tartalmat tulajdonítani az Alaptörvény szerinti politikai reklám fogalomnak, mint amilyen tartalmat annak a választások idején tulajdonítani kell.
- [38] Abból, hogy a hatalom forrása a nép, aki a hatalmát választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja, az következik, hogy önmagában sem az e jog gyakorlására való felhívás, sem az attól való tartózkodásra felhívás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében nem minősül politikai reklámnak.
- [39] A politikai reklám fogalmi eleme az Alaptörvény alapján a jelölő szervezetek és jelöltek érdekében, a képviselővé válásért való közlés, a közvélemény befolyásolása a választáson induló jelölteket, népszavazáskor pedig a feltett kérdést illetően.

- [40] 3.3. A politikai reklám és a társadalmi célú reklám fogalmát az Mttv. 203. § 55., illetve 64. pontjai határozzák meg. Ez alapján a politikai reklám valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A társadalmi célú reklám pedig a politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.
- [41] A társadalmi célú reklám és a politikai reklám között tehát az a leglényegibb különbség, hogy míg a társadalmi célú reklám közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére, a politikai reklám célja a párt, mozgalom vagy a kormány népszerűsítése, illetve a támogatására való ösztönzés.
- [42] A médiaszolgáltató – így az indítványozó műsorszolgáltató is – felelősséggel tartozik az Mttv.-ben foglaltak betartásáért, tehát egy adott műsorszám közzététele előtt vizsgálnia kell, hogy a közlésre szánt reklám politikai vagy társadalmi célú reklámnak minősül-e, és a közzététel során az adott reklám-típusra vonatkozó egyéb rendelkezéseket (pl. politikai reklám esetén az előírt időszávokat és időtartamokat) is be kell tartania.
- [43] 3.4. A konkrét esetben az indítványozó műsorszolgáltató elfogadta a közzétenni kívánt reklám társadalmi célú minősítését. Az Alkotmánybíróság ezért azt is vizsgálta, hogy egyértelműen azonosítható-e a társadalmi célú reklám legfőbb jellemzőjének mondható közérdekű cél a támadott kúriai végzés által vizsgált műsorszámában.
- [44] Az Alaptörvény B cikk (3) bekezdése szerint „[a] közhatalom forrása a nép”, a (4) bekezdés értelmében pedig „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” A demokratikus jogállam működésének alapja a hatalomgyakorlás legitim módon történő megvalósulása. Egy országos népszavazás, vagyis a kivételesen alkalmazott közvetlen hatalomgyakorlási forma alkalmazása esetén elsőrendű közérdek, hogy az állampolgárok részt vegyenek a népszavazáson, és a népszavazás érvényes legyen. A vizsgált műsorszám semmilyen formában nem utal a népszavazáson eldöntendő kérdés mikénti megválaszolására és nem irányul a népszavazás során megnyilvánuló választói akarat befolyásolására. A műsorszám a népszavazáshoz való jog gyakorlására, a választópolgári részvételre biztat, amivel a döntés legitimitását mint közérdekű célt kívánja elősegíteni.
- [45] 4. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgáster keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.
- [46] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e [lásd 3/2015. (II. 2.) AB határozat Indokolás [17]–[18]].
- [47] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálta, hogy a Kúria döntése összhangban áll-e az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésével.
- [48] A Kúria a támadott végzése szerint egy társadalmi célú reklám közzététele során nem elegendő önmagában a közérdekű cél meglétének vizsgálata, a népszavazási kampány aktuális tartalmát és irányát is vizsgálnia kell a műsorszolgáltatónak, ami alapján a társadalmi célú reklámnak szánt műsorszám politikai reklámnak minősülhet.
- [49] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint minden közérdekű céllal szemben megfogalmazhatóak ellenérvek és ellenvélemények. Egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során nem várható el a műsorszolgáltatótól az Mttv. előírásain túl olyan többlettartalom vizsgálata, ami alapján egy kampány pillanatnyi állásából következtetve esetlegesen valamilyen mögöttes politikai tartalom állapítható meg. Ez ugyanis könnyen eredményezheti azt is, hogy egy közérdekű céllal ellentétes politikai vélemény megakadályozza a közérdekű cél elérését szolgáló társadalmi célú reklám közzétételét.
- [50] A politikai reklám fogalmát, ha az a tételes jogban megjelenik, az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni a IV.3.2. pontban (Indokolás [34]–[39]) kifejtettek szerint. A politikai reklám olyan közlés, amelynek a lényeges

tartalma a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve népszavazási kérdés esetén az „igen” vagy „nem” válaszok közötti választás.

- [51] Az Alkotmánybíróság elfogadta a Kúriának azt a megállapítását döntése alapjául, hogy a vitatott közlés a tartalma alapján önmagában nézve nem irányul a népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszok („igen”-„nem”-„érvénytelen”) közül egyiknek sem a támogatására, hanem csupán közérdekű célt szolgál. Az a körülmény, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy az Alaptörvény értelmében a közlés a kérdésnek a Kormány – mint kezdeményező – által kívánt módon való megválaszolására irányulna.
- [52] A Kúria végzésével az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra. A Kúria döntése alkalmas arra, hogy – mintegy öncenzúraként – a műsorszolgáltatót visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. A Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével ennek következtében megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát.
- [53] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzését megsemmisítette.
- [54] 6. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. október 25.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla 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 különvéleménye

- [55] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [56] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontján alapuló hatásköre annak lehetőségét teremtette meg, hogy a támadott bírói döntést alkotmányossági szempontból felülvizsgálja. Ez magában foglalja azt is, hogy az Alkotmánybíróság egyedi ügyekben felülvizsgálja a bíróság jogértelmezését. Ennek azonban szigorú korlátai vannak.
- [57] A felülvizsgálat korlátait mindenekelőtt az jelöli ki, hogy a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (*iura novit curia*) {3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alkotmánybíróság ezért rendszerint hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez következik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 6. §-ából is, amely szerint „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező”.
- [58] A hatalommegosztás elvéből fakadó korlátok mellett az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét szűkíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a értelmében kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja a bírói döntést, mert az alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság ezért nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában az

Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján (Abtv. 27. §-án) alapuló hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmének keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.

- [59] A fentiekből következően a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés kizárólag akkor támadható alkotmányjogi panasszal, ha az valamely az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezet {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]}. Ilyen alapjogi (Alaptörvényben biztosított jogi) érintettség nélkül az Alkotmánybíróságnak nincs jogköre a bírói jogértelmezés felülvizsgálatára.
- [60] 2. Az adott ügy alapjogi relevanciája a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben merül fel. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel vizsgálhatta a Kúria jogértelmezését, és arra a következtetésre jutott, hogy a támadott végzésben foglalt jogértelmezés megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésére vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát. Az Alkotmánybíróság döntését arra alapította, hogy a politikai reklám fogalmának meghatározásakor a Kúria az irányadó törvényi rendelkezések által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra.
- [61] Álláspontom szerint a Kúria jogértelmezése ilyen hibában nem szenved, és az irányadó szabályozás tartalmán alapul. A Kúria ugyanis egyértelműen rámutatott, hogy az adott esetben a Kormány megbízásából készült – a részvételre ösztönző – reklám „nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától”. Erre tekintettel „a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés”, ami a politikai reklám ismérve. A Kúria ezért hangsúlyozta, hogy az adott ügyben vizsgált műsorszám politikai reklámnak minősül, és nem az Mttv. 64. §-a szerinti társadalmi célú reklámnak, még akkor is, ha valóban van közérdekű üzenete.
- [62] 3. Összegezve álláspontomat, úgy gondolom, egy ügy alapjogi relevanciája nem adhat alapot arra, hogy a bíróság eltérjen az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogi norma egyértelmű tartalmától. (Még akkor sem, ha az olyan kiemelten védett alapjoggal áll összefüggésben, mint a véleménynyilvánítás szabadsága). Emiatt nem értek egyet a Kúria végzésének megsemmisítésével.

Budapest, 2016. október 25.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [63] Nem támogatom a kúriai döntés megsemmisítését, mert megítélésem szerint a Kúria helyesen ismerte fel a vitatott médiaközlés politikai reklám jellegét a most lefolyt népszavazási eljárás menetében az egymással szembeni főbb politikai alternatívák és állítások elemzése alapján. A népszavazás kapcsán egymásnak feszülő politikai táborok a közérdeknek és a társadalom átfogó érdekének ellentétes víziói alapján eltérő politikai magatartást tartottak észszerűnek, és ezek egyik volt a népszavazástól távolmaradásra ösztökélés, a népszavazási bojkott hirdetése, az erre való felhívás. Ezzel feszült szembe a népszavazásra felhívás mint több, máskülönben egymással is szembenálló politikai tábor népszavazásra ösztökélése, és így a Kúria nem tehetette meg, hogy az ezt a fajta médiaközlést ne minősítse a politikai reklám kategóriájába tartozónak. Ezt megfontolva az Alkotmánybíróság sem tehetett volna mást, mint elfogadva a Kúria érvelését elutasítsa az indítványozó panaszát.
- [64] Egy további ellenvetésem a többségi határozat indokolására vonatkozik. Az indítványt a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban Ve.) 233. § (1) bekezdése, továbbá az itt meghatározott három napos határidőt a népszavazási eljárásoknál öt napra felemelő 2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. § (3) bekezdése alapján, valamint az alkotmánybírói törvény (Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján nyújtották be. A választási eljárási törvényben létrehozott speciális alkotmányjogi panasz lehetőségét – melyet némi változtatásokkal továbbvitt a népszavazási eljárási törvény 79. § (3) bekezdése is – az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének g) pontja teremtette meg, amikor az Alkotmánybíróság számára további sarkalatos törvényben lehetővé tette további hatáskörök megállapítását. A Ve. 233. § (1) bekezdése ez alapján hozta létre a választási eljárás során felmerült viták ügyeiben keletkezett kúriai döntések ellen az Alkotmánybíróság előtti speciális alkotmányjogi

panaszt, nagyon rövid határidőt (kétszer három napot, illetve a népszavazási eljárási ügyekben kétszer öt napot) adva ennek eldöntésére. Ezért helytelennek tartom, hogy a kialakult alkotmánybírói gyakorlatunk megköveteli a Ve. 233. § (1) bekezdése és a népszavazási törvény 79. § (3) bekezdésére alapozás mellett az alkotmánybírói törvény 27. §-ára alapozást is, ahogy itt az Indokolás III. részében (Indokolás [15]–[21]) ennek ellenőrzése meg is történik.

- [65] Ez a nagyon rövid idő alatt benyújtandó, és a Kúria illetve a Alkotmánybírói alaptörvény alatt gyorsítottan eldöntendő speciális alkotmányjogi panasz nem mosható össze az alkotmánybírói törvény 26. és 27. §-aiban rögzített rendes alkotmányjogi panasztípusokkal.

Budapest, 2016. október 25.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [66] Az Alkotmánybírói alaptörvény nem járhat el burkoltan negyedfokú bíróságként; ez ellentétben áll mind a hatalommegosztás elvével, mind pedig a testületnek az Alaptörvényben meghatározott feladatkörével. A most elbírált alkotmányjogi panaszában az indítványozó tulajdonképpen azt vitatta, hogy a Kúria az irányadó jogszabályi rendelkezéseket az ő konkrét ügyében – annak körülményeire, tényállására tekintettel – helyesen, jogszerűen alkalmazta-e. Az indítványt így álláspontom szerint az Abtv. 29. §-a szerinti valódi alkotmányjogi kérdés hiányában az Alkotmánybírói alaptörvénynek vissza kellett volna utasítania.
- [67] 1. A Kúria megsemmisített végzésében politikai reklámnak minősítette az Mttv. 203. § 55. pontja alapján a Kormánynak az általa kezdeményezett népszavazáson való részvételre ösztönző, az indítványozó médiaszolgáltatónál többször közölt felhívását. Az Mttv. irányadó rendelkezése szerint: „[p]olitikai reklám: valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közöltetett műsorszám.”
- [68] A Kúria a megállapított tényállás alapján a fenti rendelkezést a kérdéses reklámra azért tartotta alkalmazandónak, mert arra a következtetésre jutott, hogy „kampányidőszakban a Kormány megbízásából készült, részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés, ami azonban a politikai reklám ismérve.”
- [69] A többségi határozat helyesen rögzíti: „[a]z Alaptörvény a politikai reklám fogalmát nem határozza meg szövegszerűen.” (A mondatban az utolsó szó már igazából szükségtelen, hiszen másként, mint szövegszerűen, nem is lehetséges egy fogalmat normában meghatározni.) Ezt követően azonban a határozat – támaszkodva részben az Alaptörvény már nem hatályos IX. cikk (3) bekezdésére – mégis definiálni próbálja a politikai reklám fogalmát. A definíciót (a negatív definíciót) lényegében az Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdése alapján gyártja le: „[a]bból, hogy a hatalom forrása a nép, aki a hatalmát választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja, az következik, hogy sem az e jog gyakorlására való felhívás, sem az attól való tartózkodásra felhívás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében nem minősül politikai reklámnak.”
- [70] A határozatot jegyző többség valójában csak állítja, de ténylegesen nem bizonyítja be azt, hogy az Alaptörvény alapján le lehetne szűkíteni a (népszavazási) kampányban közzétett politikai reklám fogalmát úgy, ahogy azt a Kúria végzését megsemmisítő határozat az előbb idézett módon teszi. Nem bizonyítja, nem is tudja bebizonyítani azt, hogy az Alaptörvény felhívott B) cikke (3)–(4) bekezdésének – a népszuverenitás elvét, s ennek kapcsán a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlást rögzítő – szabályából kiolvasható lenne, hogy ténylegesen melyik közlés „nem minősül politikai reklámnak”.
- [71] Az Alkotmánybírói alaptörvény többször hangsúlyozta, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie [lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybírói alaptörvény csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjeszté-

sére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].

[72] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó kifejezetten egyetlen jogszabályi rendelkezésnek egyetlen konkrét alkotmányos értelmezési tartalmát sem kifogásolta. Alkotmányjogi panasza a Kúria döntésébe foglalt jogértelmezés felülbírálatára irányult, anélkül, hogy az alkalmazott rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományának kérdését komolyan felvetette volna. Az indítvány sem, de a Kúria végzését megsemmisítő határozat sem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy az Alaptörvény alapján az alapügyben alkalmazott törvény által definiált politikai reklám fogalmát olyan szűken kell értelmezni, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság tette. A Kúria által megállapított tényállásnak az irányadó törvényi szabályok alapján történő jogi minősítésének megváltoztatására pedig az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre. Az Alaptörvény alapján az adott indítványi kérelemre tehát az Alkotmánybíróság nem bírálhatta volna felül a Kúriának a politikai reklám törvényi fogalmával kapcsolatos konkrét jogértelmezését, s így nem volt indok a Kúria végzésének a megsemmisítésére sem. A konkrét alkotmányjogi panasz alapján az indítvány visszautasítását tartottam volna indokoltnak.

[73] 2. Megjegyzem azonban, hogy megfelelően indokolt indítvány alapján az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint – vizsgálhatja, vizsgálnia is kell, miután az Alaptörvény hatályos IX. cikk (3) bekezdése – annak kifejezett meghatározása nélkül – a politikai reklám közzétételét lehetővé teszi, hogy az Alaptörvény helyes értelmezésével mi ennek a rendelkezésnek a jelentéstartalma. Alapos vizsgálat eredményeként – a többségi határozattól eltérően – meg kellene állapítani, hogy a politikai reklám jelentése nem feltétlenül azonos (nem feltétlenül kell azonosnak lennie) a választójog, illetve a népszavazáson való részvételhez való jog kapcsán. Vitathatatlan, hogy a közhatalmat gyakorló népképviselői szerv választására ösztönzés – biztosítandó az érvényes és eredményes szavazás útján a hatalom legitim módon való gyakorlását, mely elengedhetetlen egy demokratikus jogállam működéséhez – alapvetően közérdekű célt szolgáló közlés [s ekként az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése alkalmazásában aligha lehet politikai reklám]. Népszavazás esetén azonban a szavazáson való részvételre ösztönzés – különös tekintettel az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdésében foglaltakra – elsődlegesen a kezdeményező célját szolgáló közlés. Az általa kezdeményezett népszavazáson az általa megfogalmazott kérdést illetően elengedhetetlen a választói akarat legális megnyilvánulásához az, hogy a népszavazás az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdésében megkövetelt módon érvényes is legyen. Ez tehát az előfeltétele annak, hogy a kezdeményezett döntés (ami a kezdeményező számára kedvező esetben meghozza az általa áhított eredményt), legális szülessen meg. Éppen ezért népszavazás esetén – eltérően a választásoktól – a szavazáson való részvételre ösztönzés a kezdeményező részéről aligha értékelhető másként, mint politikai reklámnak. Mindennek figyelembe vételével határozott indítványi kérelem alapján lefolytatott megfelelően átgondolt érdemi vizsgálattal sem juthatott volna megalapozottan az Alkotmánybíróság arra a – Kúria jogértelmezésétől eltérő – következtetésre, hogy a népszavazás esetén a szavazáson való részvételre ösztönzés a kezdeményező részéről ne minősülne az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében politikai reklámnak.

Budapest, 2016. október 25.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

[74] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

[75] 1. A rendelkező rész első pontjába foglalt döntést nem támogattam.

[76] Úgy vélem, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza alkotmányjogilag releváns indok nélkül a Kúria jogértelmezésének felülvizsgálatára irányult. Ezzel összefüggésben nem értek egyet azzal sem, hogy a vizsgálat ügyben a többségi határozat a műsorszolgáltató tartalomszerkesztési tevékenységét – alkotmányjogi érvekkel

alá nem támasztottan – bevonja a véleménynyilvánítás szabadságához való alapjog alkotmányos védelmi körébe. Véleményem szerint az indítvány visszautasításának lett volna helye.

- [77] 2. Alapvetően úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak nem szabad elzárkózni a rendes bíróságok jogértelmezésének, sőt közvetlen alapjogi kihatás esetén a ténymegállapításainak az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatától akkor, ha azt az alapjogi védelem a konkrét ügyben megköveteli. Megítélésem szerint az ítélező bíróság bizonyítékértékelési és jogértelmezési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint mérlegelje és jogági minősítésüket illetően szabadon alakíthassa ki jogi álláspontját. A bizonyítás és a bírói jogértelmezés ilyen felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a bíróság bizonyítékértékelése, a bizonyítékok felhasználása, avagy jogértelmezése pontosan körülírt, Alaptörvényben védelt jogot nem sért {vö. 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [19]}. Számos ügyben a tényállás rekonstruálása és a jogszabályok értelmezése közvetlen és jelentős alkotmányjogi relevanciával bír, és kihat az érintett személyek alapjogi helyzetére. Ezért az Alaptörvény védelme érdekében az Alkotmánybíróság kötelessége, hatásköre és felelőssége, hogy az esetleges eltérő ténymegállapításának, illetve jogértelmezésének döntésével, mindenkire kötelező erővel, érvényt szerezzen.
- [78] A jelen esetben azonban megítélésem szerint a Kúria jogértelmezése nem bírt olyan közvetlen alkotmányjogi vonatkozásokkal, alapjogi kihatásokkal, amely annak érdemi (tartalmi) alkotmánybírósági felülvizsgálatát lehetővé tette volna. A vizsgált ügyben a Kúria megállapította, hogy az indítványozó műsorszolgáltató megsértette a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését azzal, hogy egy politikai reklámtársadalmi célú hirdetésként tett közzé, és kötelezte a szolgáltatót, hogy a végzés rendelkező részét a közlésétől számított három napon belül a jogsértő közlésekkel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon tegye közzé.
- [79] Úgy vélem, hogy a műsorszám közzétételének mikéntjével kapcsolatos döntés az indítványozó műsorszolgáltató véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát nem érintette, hiszen az adott műsorszám jogi minősítésének kérdése nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog alkotmányos védelmi körébe, hanem jogszabályilag kötött, a műsorszolgáltató felelősségi körébe és üzleti kalkulációjába (megfontolásába) tartozó döntés. E jogi minősítés helyessége, az irányadó jogszabályoknak való megfelelése nem a minősítő szubjektív megítélésétől függ, annak pontos kereteit a jogalkalmazásnak végső sorban a rendes bíróságok jogalkalmazói tevékenységének (ítélkezésének) kell kialakítania.
- [80] Nem osztom a többségi határozat álláspontját a tekintetben, hogy a Kúria döntése alkalmas lenne arra, hogy – mintegy „öncenzúraként” – a műsorszolgáltatókat a jövőben visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. Véleményem szerint a többségi határozat egy alkotmányjogilag sokkal veszélyesebb műsorszolgáltatói gyakorlatot rejthet magában, nevezetesen azt, hogy a műsorszolgáltatók a jövőben kisebb gondossággal fognak eljárni, és hajlamosabbak lesznek politikai reklámtársadalmi célú hirdetésként közzétenni, kikerülve ezzel az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében foglalt esélyegyenlőségre vonatkozó követelményt.
- [81] A véleménynyilvánítás szabadságához való alapjog alkotmányos védelmi körének az érintettség hiányában az Alkotmánybíróságnak véleményem szerint a vizsgált ügyben nem volt hatásköre arra, hogy a Kúria törvényértelmezési kérdésben elfoglalt és alapjogi kihatással nem bíró jogértelmezését felülvizsgálja.

Budapest, 2016. október 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

- [82] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1754/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2016. évi 166. számában.

