

Magyarország Alkotmánybírósága
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.
1535 Budapest, Pf. 773

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		TKB személyesen		13 ⁰⁰
Ügyszám:	IV/01734-0/2019	A PÉCSI ÍTÉLŐTÁBLA		5
Érkezett: 2019 OKT 29.		PÉCS		
Az ügyirat száma: Pk. III. 50014/2019		Kézbenítéssel		
Példány: 1	Kezelőiroda:	Érkezett: 2019 OKT 25.		
Melléklet: Tisztelt Alkotmánybíróság!		Példány: 3	Mell. —	Db. 114

Alulírott, Ács Rezső

[redacted] Indítványozó) mint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi választásán a Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága által 16/2019. (VIII.29.) számú határozatával nyilvántartásba vett jelölt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

nyújtom be.

Kérem, hogy az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a T. Alkotmánybíróság alaptörvényellenessége miatt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Pécsi Ítéltábla a Tolna Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 58/2019. (X.15.) számú határozatát helybenhagyó Pk.III.50.014/2019/4. számú végzését (a továbbiakban: Végzés), mert az sérti az Indítványozó véleménynyilvánítás szabadságához (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés) való jogát.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

I. Az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére rendelkezésre álló határidő megtartásának igazolása

A Ve. 233. § (1) bekezdés alapján az Abtv. 27. § szerinti, a bírói döntéssel szemben előterjeszhető alkotmányjogi panasz a sérelmezett bírói döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A Pécsi Ítéltábla jelen alkotmányjogi panasszal támadott Pk.III.50.014/2019/4. számú végzése 2019. október 22-én kelt, a fenti határidőnek a 2019. október 25-én benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel.

II. További jogorvoslat hiánya

A Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.014/2019/4. számú végzése ellen a Ve. 232. § (5) bekezdése a további jogorvoslatot kizárja, így teljesülnek az Abtv. 27.§ b) pontjában foglalt feltételek.

III. Érintettség bizonyítása

Az Indítványozót, mint a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény szerint Szekszárd Megyei Jogú Városban közösen állított polgármester-jelöltet Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) 16/2019. (VIII. 29.) számú határozatával nyilvántartásba vette.

A Pécsi Ítéltábla jelen alkotmányjogi panasszal támadott határozata egy kampánytevékenységet minősített jogsértőnek. A polgármester-jelölt népszerűsítésére irányuló kampányeszköz-használatot, így a kampányban való részvételt jogsértőnek minősítő bírói döntés egyértelműen sérti az Indítványozó alapvető jogait. Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben való érintettséget az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyértelműen megalapozza, hogy az indítványozóra a Pécsi Ítéltábla döntése rendelkezést tartalmaz. (3131/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [21]) Mivel a jelen indítvánnyal érintett ügyben a támadott ítéltáblai döntés az Indítványozóra vonatkozó rendelkezést tartalmaz, az indítványozói érintettség megalapozott.

IV. Előzmények

1. 2019. szeptember 25. napján az Indítványozó Szekszárd belterületén ez idő alatt zajló beruházásokat tekintett meg. Az eseményről az Indítványozó Facebook oldalán a bejárásról készült fotóval együtt egy rövid bejegyzést tett közzé, melyben arról is tájékoztatta az oldal követőit, hogy a Szekszárdon található Zöldkert utcában focipálya, a Kadarka lakótelepen járda, Mészáros Lázár utcában parkoló, a Béri Balogh Ádám utcában pedig szabadtéri kondipark épül.

2. ██████████ § 2019. október 6. napján kifogást nyújtott be a HVB-hez az Indítványozóval, Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzatával és Tóth Róbert képviselőjelölttel szemben a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban foglalt alapelvek megsértésére hivatkozással. A kifogást a HVB a 78/2019. (X.9.) HVB számú határozatával elutasította, mert megítélése szerint „a rendelkezésre álló adatok alapján” nem állapítható meg az, hogy „Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzata, Ács Rezső, Szekszárd Megyei Jogú Város polgármestere és egyben a FIDESZ-KDNP polgármesterjelöltje, illetve Tóth Róbert, a FIDESZ-KDNP jelölő szervezetek képviselőjelöltje megsértették a választás tisztasága megóvása, a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveit.” Hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a polgármestereket is megilleti a véleménynyilvánítás szabadsága.

A HVB fenti határozatával szemben az Éljen Szekszárd Egyesület (székhely: 7100 Szekszárd, Mátyás király u. 8. fszt. 8.a; nyilvántartási száma: 17-02-0002191; képviselőre jogosult: Bomba Gábor elnök, a továbbiakban: Beadványozó) fellebbezést terjesztett elő, kérve a Tolna Megyei Választási Bizottságtól (a továbbiakban: TVB) a HVB határozatának megváltoztatását, a jogszabálysértés tényének megállapítását, a jogsértő eltiltását a további jogsértésektől, valamint bírság kiszabását. Fellebbezésében előadta, hogy a HVB tévesen mérlegelte, egyenesen figyelmen kívül hagyta a legnagyobb közösségi oldalon (Facebook) közzétett bejegyzések választópolgári akaratot befolyásoló erejét. Beadványozó szerint az Indítványozó „bűjtött kampánytevékenységet” folytatott, továbbá hivatkozott a Győri Ítéltábla, a Fővárosi Ítéltábla, és az NVB korábbi határozataira. A TVB megállapította, hogy a hivatkozott, Indítványozó által közzétett bejegyzésben négy helyszínről készült fényképet csatoltak. Sem a fényképeken, sem a bejegyzéshez fűzött kommentekben nem volt fellelhető Tóth Róbert jelölt. Megállapította továbbá, hogy semminemű utalás nem történt Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzatára, és arra sem, hogy az eseményre az önkormányzatnak bármiféle befolyása, ráhatása lett volna. A TVB azonban megállapította, hogy az Indítványozó „bűjtött kampányt” folytatott azáltal, hogy kampányidőszakban a Facebook oldalán, egy képviselőjelölt körzetében megvalósuló beruházásról tett közzé fényképfelvételeket, ugyanis álláspontja szerint az önkormányzati feladatokat és azok megjelentetését el kell különíteni a kampánytevékenységtől. A TVB a HVB határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy Indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt esélyegyenlőségre vonatkozó választási alapelvet.

A TVB határozatával szemben az Indítványozó 2019. október 15. napján felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Pécsi Ítéltáblához, kérve a TVB határozatának részbeni megváltoztatását, és a HVB határozatának teljes helybenhagyását. Indítványozó arra hivatkozott, hogy a TVB mérlegelési jogkörében tévesen jutott arra a következtetésre, hogy Indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt esélyegyenlőség a jelöltek és jelölő szervezetek között alapelvet. Az Indítványozó előadta, hogy a bejegyzésben egy bejárás alkalmával tapasztalt tényeket rögzítette, a közlemény megjelentetésében az önkormányzattól nem kért, és nem kapott segítséget. Előadta továbbá, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága őt is megilleti, ahogy mindenki számára adott a lehetőség, hogy a saját facebook oldalán a korábbi, a jelenlegi és jövőbeli tevékenységét népszerűsítse.

3. A Pécsi Ítéltábla 2019. október 22. napján kelt végzése a TVB határozatát helybenhagyta. Az Ítéltábla – hivatkozva az Alkotmánybíróság IV/1629/2019. számú határozatára – rögzítette, hogy „egy polgármester kampányidőszakban is gyakorolhatja fennálló megbízatásából fakadó jogait, illetve teljesítheti kötelezettségeit. Pusztán arra tekintettel, hogy az újabb választáson meg kívánja méretetni magát, vagyis jelöltként részt vesz a kampányban, a közhivatal viseléséhez való jogának gyakorlása és véleménynyilvánítási szabadsága általában nem korlátozható.”

Az Ítéltábla kifejtette, hogy nincs olyan jogszabály, amely tételesen tiltja a létesítmények, intézmények átadásán a jelöltek jelenlétét, éppen ellenkezőleg a jogalkotó kifejezetten lehetőséget biztosít arra, hogy

a hivatalban lévő polgármesterek munkájukat bemutathassák, akár kampányidőszakban is. Az előzőekben kifejtett elméleti bevezetést követően az Ítéltábla azonban úgy vélekedett, hogy a „megépítendő parkolóról szóló tájékoztatást az önkormányzatnak, illetve a szerveinek úgy kellett volna elvégeznie, hogy az a választási kampányt a lehető legkevésbé érintse”, vagyis a polgármester saját facebook oldalán nem teheti közzé az eddig elért eredményeit, illetve az újbóli megválasztása esetén megvalósítani tervezett beruházásokat. Az Ítéltábla álláspontja szerint „nyilvánvaló”, hogy amennyiben az önkormányzat kampányidőszakban a város egyik lakóterületén a parkolók kapacitását kibővítő építkezést végez, azt a választói akarat kedvező befolyásolására kampányeszközként az a polgármester jelölt használhatja, aki hivatalban lévő polgármesterként indul a választáson. Tehát az Ítéltábla úgy vélte, hogy az a polgármester, aki kampányidőszakban beszámol a folyamatban lévő, az általa vezetett városban folyó beruházásokról, fejlesztésekről, megsérti a Ve. esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvét, kivéve akkor, ha arról az önkormányzat honlapján számol be.

V. Az érdemi elbírálás feltétele – a befogadás alapja

Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelműen következik, hogy a jelölő szervezet (jelölt) és a választók közötti kommunikáció választási kampányban különösen, de attól függetlenül is az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadsága mint kommunikációs alapjog által védett körbe tartozik {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [93]–[94]}.

A IX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jog tekintetében a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség igazolható. A Pécsi Ítéltábla a IX. cikkben biztosított jogok alkotmányos tartalmát elmulasztotta érvényre juttatni {3/2015. (II. 2.) AB határozat Indokolás [17]–[18]}, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mérlegelési tesztet érdemben nem végezte el. A Pécsi Ítéltábla döntése a Ve. 2. § (1) c) pontjában foglalt esélyegyenlőség alapelvének alkotmányosan nem igazolható, kiterjesztő értelmezésével súlyosan korlátozta a hivatalban lévő, a választásokon jelöltként is induló polgármester véleménynyilvánítási szabadságát kampányidőszakban. Az esélyegyenlőség megtartása a Pécsi Ítéltábla megállapításai alapján ugyanis lehetetlenné tenné a hivatalban lévő politikai szereplők számára, hogy saját rátermettségüket már elért eredményeik felmutatásával támasszák alá. Ez az értelmezés azonban sem az Alkotmánybíróság korábbi, IX. cikken alapuló gyakorlatából, sem hatályos törvényi rendelkezésekből nem olvasható ki. Az Ítéltábla döntését tehát érdemben befolyásolja a IX. cikken keresztül megvalósuló alaptörvény-ellenesség.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés továbbá, hogy az olyan hivatalban lévő polgármester, aki egyben polgármester-jelölt is, milyen alkotmányos korlátok között járhat el annak érdekében, hogy alkalmasságáról a választópolgárokat, mint jelölt győztesse meg.

VI. A bírói döntés alaptörvény-ellenessége és az Alaptörvényben biztosított jog sérelme

A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e (3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]). Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz (3073/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [29]). Az Indítványozó a Pécsi Ítéltábla eljárásában és döntésében megnyilvánuló, az Alaptörvényben foglalt garanciák sérelmére mutat rá, mivel törvényi alap, illetve az alapjog korlátozását megalapozó indok nélkül (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés) nem állítható fel olyan mérce, ami az Indítványozó tevékenységét az Alkotmánybíróság gyakorlatában foglaltakkal kifejezetten szembe menve jogsértővé teszi.

A vonatkozó jogszabályi környezet alapján a polgármesteri tisztségért folyó versengés egyik lényeges sajátossága az, hogy abban bárki részt vehet, így a hivatalban lévő polgármester is jelöltté válhat. A választási kampány során a jelöltek azt szeretnék bemutatni a választópolgárok számára, hogy miért ők a legalkalmasabbak a jelöléssel érintett tisztség betöltésére. A kampány tehát az érdemek bemutatására és a rátermettség, az alkalmasság bizonyítására irányul. Nyilvánvaló, hogy az a jelölt, aki a választással

érintett tisztség birtokosa, más helyzetben van versenytársaihoz képest, ugyanis a tisztség betöltése során elért eredményeit is bemutathatja – függetlenül a betöltött tisztséghez kapcsolódó tájékoztatástól, ami nem kampánytevékenység a Ve. 142. §-a értelmében –, ugyanakkor éppen az eddig elvégzett munka minősége, az eredményességnek magas vagy alacsony foka az, ami határozottan befolyásolja a jelölt rátermettségéről kialakuló választópolgári véleményt. Mivel a polgármester és a jelölt ugyanaz a személy, ezért különös gondossággal mérlegelendő, hogy egy adott cselekményt melyik szerepkörében végez el, hiszen a polgármesteri tisztség ellátásához kapcsolódóan végzett feladatok ellátása ugyanúgy védelmet élvez, mint a kampánytevékenység végzése.

Az Alkotmánybíróság a hivatalban lévő polgármester és képviselő más dimenzióban, a tisztség betöltőjének feladatellátása felől megítélendő kampánytevékenységét vizsgálva kiemelte, hogy „annak eldöntése során, hogy a hivatalban lévő polgármester, vagy képviselő valamely cselekménye tiltott kampánytevékenységnek minősül-e, az ügy körülményeit alaposan fel kell tárni, mert a Ve. alapelveinek tág értelmezése oda vezethet, hogy kampányidőszakban semmilyen feladatot nem lehet a nyilvánosság előtt elvégezni, mert az választási kampánynak minősül” [IV/1629/2019. és IV/1630/2019. számú ügyben hozott AB határozatok]. Ezért tehát a polgármester-jelölt kampánytevékenységének vizsgálata során mindig fokozottan ügyelni kell arra, hogy pusztán azért, mert a kampánytevékenységet folytató jelölt hivatalban van, a választási kampányban kiemelt védelmet élvező szólás-, és véleménynyilvánítás szabadsága ne essen indokolatlan korlátozás alá. Ugyanakkor ezen helyzet nem eredményezheti a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti esélyegyenlőség elvének sérelmét sem.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „esélyegyenlőség ... a választójog egyenlőségéből és a jogállamiságból fakadó követelmény, amelynek érvényesülése a választott testületek legitimitásának alapfeltétele.” Úgy kell tehát a hivatalban lévő polgármesternek kampányolnia, hogy a helyzetéből alapvetően fakadó előnyökön túl támogatást az Önkormányzat részéről ne élvezzen, vagyis – ahogy a vonatkozó joggyakorlatból világosan látszik is – az önkormányzati újságot saját népszerűsítésére, az önkormányzati infrastruktúrát – épületet, eszközt, erőforrást stb. – csak a többi jelölttel egyező feltételek mellett, a Ve.-ben és más jogszabályokban foglalt korlátozásokkal vegyen csak igénybe. Ebből azonban semmiképp sem következik, hogy hivatalban lévő polgármesterként egyáltalán nem folytathat kampánytevékenységet, mindössze arra kell ügyelnie, hogy kampánytevékenysége során kettős szerepkörét szétválasztva járjon el. A polgármesteri szerepkörben a választópolgárokkal folytatott kommunikáció a Ve. 142. §-ával összhangban nem minősül kampánytevékenységnek, a polgármester-jelölti minőségében folytatott kommunikáció azonban kampánytevékenység, így a hivatalban lévő polgármesternek jelölti minőségében a Ve. 2. §-ában foglalt alapelvek tiszteletben tartása mellett, és a Ve. kampányra vonatkozó szabályainak betartása mellett kell eljárnia. A polgármesteri tisztsége azonban a jelöltet nem korlátozhatja abban, hogy a választási kampány során addig elért eredményeit bemutassa, hiszen ezen tények az alkalmasságát hivatottak alátámasztani. Az esélyegyenlőség elvének a Végzés szerinti tág értelmezése pedig ezáltal ahhoz vezet, hogy a polgármester-jelöltet pusztán e tisztség betöltéséből fakadóan éri hátrány a többi jelölthöz képest a választási versenyben, ami paradox módon az esélyegyenlőség sérelméhez vezet. Az alábbiakban bemutatott alkotmányjogi érvelés rámutat arra, hogy a Végzésnek a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvét kiterjesztő, az Alaptörvény IX. cikkében foglalt jogosultság korlátozására irányuló értelmezése az Alaptörvénybe ütközik.

Jelen helyzetben nincs ugyanis jelentősége annak, hogy az Indítványozó milyen fórumon jelenítette meg a saját alkalmasságának bizonyítására alkalmas érveket, hiszen – az önkormányzati infrastruktúra direkt felhasználása, vagyis az önkormányzat szerepének hangsúlyozása, túlzott kiemelése nélkül – pusztán azt mutatta be az Indítványozó, hogy eddigi tevékenysége miatt teszi alkalmassá arra, hogy a polgármesteri tisztségre ismét megválasszák. Az Ítéletábra a Végzés indoklásában úgy foglalt állást, hogy a bejegyzést akkor tehetné volna Indítványozó jogszerűen közzé, amennyiben azt az Önkormányzat valamely hivatalos felületén keresztül tette volna meg, azonban ez a megállapítás ugyancsak korlátozza Indítványozónak a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, ugyanis az Ítéletábra kívánja megszabni, hogy mely felületeken keresztül kommunikálhat a jelölt.

Az Alkotmánybíróság IV/1647/2019. számú ügyben hozott határozatának [39] bekezdésében rögzítette, hogy a jelölt szervezetnek választási kampányban nem feladata az esélyegyenlőség biztosítása, amiből

következik az is, hogy a jelöltek feladatát sem képezi az esélyegyenlőség biztosítása. A Végzésből az következik, hogy egy hivatalban lévő polgármester nem mutathatja be jelöltként az általa elért eredményeket, vagyis hivatalban lévő polgármester nem kampányolhat maga mellett, ami egyértelműen a szabad véleménynyilvánításhoz való jog indokolatlan korlátozását jelenti. A Végzés által jogsértőnek talált bejegyzés, illetve az annak helyet adó felület egyértelművé teszi, hogy az Indítványozó személye, és nem az Önkormányzat áll a középpontban. Amennyiben a polgármesteri tisztséget betöltő jelölt kampánytevékenységéből kirekesztésre kerülne az eredményességének választópolgári vizsgálatát megalapozó tények, ismeretek, azzal a választási kampány legfőbb célja, ezek megismertetése és megismerése kerülne veszélybe. A fentiek alapján tehát az Indítványozó bejegyzését kampánytartalomnak kell minősíteni, egyrészt annak célja, másrészt tartalma alapján is.

Magyarország Alaptörvénye IX. cikk szerint:

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

1. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

A 7/2014. (III. 7.) AB határozat szerint „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében. A véleményszabadságnak ez a kitüntetett szerepe kettős igazolással bír: mind az egyén, mind pedig a közösség szempontjából különösen becses jogról van szó. (...) [a] szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. (...) A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is örködni kell a véleménypluralizmus fölött.” (7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [39]) „A demokratikus közvélemény és akaratképzés közösségi szempontja alapján (...) a sokszínű társadalmi és politikai nézetek szabad kifejezése minősül a legmeghatározóbb követelménynek.” (7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45])

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „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.” Ezért „[a] szólásszabadság kitüntetett szerepe azzal jár, hogy egyrészt csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. >A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgy (pl. a köznyugalom)< [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.]. A korlátozásnál is figyelemmel kell lenni a szólásszabadság kettős, egymást erősítő igazolására, azaz a jogalkotónak >a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatároznia, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék< [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.]” (7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [42]) Ezért „[a] közéleti véleménynyilvánítás fontosságának hangsúlyozása nem jár azzal, hogy más típusú szólásokra ne vonatkoznának azok a megfontolások, amelyeket az Alkotmánybíróság a véleményszabadság kitüntetett alapjogi helyzetével összefüggésben kifejtett, de (...) a politikai és egyéb közügyeket érintő beszéd korlátozásánál ezeket a megfontolásokat különösen nagy szigorral kell érvényre juttatni.” (7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [46])

Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságának tehát különleges védelmet biztosít, amelyre kiterjedt alkotmánybírói gyakorlat épül. Mivel – főként kampányidőszakban – kiemelt jelentőségű alapjogról van szó, különös figyelmet kell fordítani a korlátozás szempontjaira. A Kúria számos esetben megerősítette (Kvk.V.37.240/2018/2., Kvk.II.37.307/2014/3., Kvk.VI.37.279/2018/2. számú végzések), hogy a választási kampányidőszakban a kampányeszközök tekintetében is szigorúan értelmezi a Ve.-ben foglalt korlátozásokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az is egyértelműen következik, hogy a

jelölő szervezet és a választók közötti kommunikáció választási kampányban különösen, de attól függetlenül is az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadsága mint kommunikációs alapjog által védett körbe tartozik {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [93]–[94]}.

Az Alkotmánybíróság 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában kifejtette továbbá, „az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Ennek megfelelően a bíróságoknak az előttük levő ügyben a jogszabályokat alkotmánykonform módon kell értelmezniük, többféle értelmezés lehetősége esetén azoknak olyan értelmezést kell tulajdonítaniuk, amely az alapvető jogokat kevésbé korlátozza.” [34] 16/2019. (V. 14.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „ha az alkotmányjogi panasszal támadott határozat indokolása szerint a bíróság nem ismeri fel egy Alaptörvényben biztosított jog érintettségét, és vagy annak nem tulajdonít jelentőséget, és ennek következtében az indítványozó ilyen jogát megsérti, akkor a döntése pusztán ennek következtében ellentétes az Alaptörvénnyel, ami okot ad a döntés megsemmisítésére {3/2015. (II. 2.) AB határozat [21], [23], [30]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [55]}”

2. Az Indítványozó véleménynyilvánítási szabadsága választási kampányidőszakban szenvedett sérelmet, a Végzés választási ügyben született. Az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozata megállapította, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre. A „választási kampány során ... az emberek ... tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.” (5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]).

Az Indítványozó tevékenységét a Pécsi Ítéltábla is kampánytevékenységnek minősítette, amellyel összefüggésben maga a bíróság is megállapította, nincs olyan hatályos törvényi rendelkezés, amely tiltaná egy hivatalban lévő – a választáson jelöltként is induló - polgármester kampánytevékenységét. A bíróság azt is helyesen állapította meg, hogy a hivatalban lévő polgármester polgármester-jelöltként történő indulása a választásokon a kampánytevékenység jogszerűsége szempontjából másként minősül, mint amikor a polgármester harmadik, semlegességre kötelezett félként jelenik meg valamely jelölt oldalán. A jelöltként induló, hivatalban lévő polgármesterrel kapcsolatban ugyanis a bíróság is megjegyzi, hogy „magától értetődő módon”, „ha a polgármester újra meg kívánja méretetni magát a helyi önkormányzati választáson polgármester-jelöltként, akkor a kampányidőszakban való véleménynyilvánítási szabadsága nem lesz korlátozható a más jelölt megválasztása érdekében kampányoló polgármester megítélése körében kifejtett szempontok szerint meghúzható határok mentén.” E körben az Ítéltábla helyesen hivatkozott a 3154/2018 (V. 11) AB határozatra is.

Ezt követően a bíróság arra hivatkozik, hogy e fentiek szerint az Indítványozó véleménynyilvánítási szabadsága ugyan nem korlátozható, azonban az csak a Ve.-ben meghatározott módon, a jelöltek közötti esélyegyenlőség követelményének betartásával gyakorolható. A Pécsi Ítéltábla azonban elmulasztotta levezetni, hogy a támadott tevékenységet, mint az Indítványozó véleménynyilvánítási szabadsága gyakorlását jelen esetben milyen alapjogi mérlegelés következtében tartja korlátozhatónak. A bíróság kifejti ugyan, hogy a fentiek szerint az esélyegyenlőséget tartja jelen esetben a szólásszabadság korlátjának, amely alapelv valóban alapvető jelentőségű a választási eljárás során, azonban automatikusan, okszerű mérlegelés és indokolás nélkül, nem korlátozható egy olyan kiemelt jelentőségű alapjogot, mint a véleménynyilvánítás szabadsága.

A Pécsi Ítéltábla elégtelen mérlegelésének és alapjogi érvelést mellőző indokolásának eklatáns példája, hogy miután maga állapítja meg, hogy a polgármester-jelöltként induló, hivatalban lévő polgármester a hatályos szabályok és alkotmánybírói gyakorlat alapján folytathat kampánytevékenységet, az ítélet következő bekezdésében már „tiltott kampánytevékenység”-ként utal a polgármester-jelölt tevékenységére. Ez előbbi megállapítást megelőző érvelés márpedig okszerűen nem vezethetett ilyen konklúzióra. A Pécsi Ítéltábla a Ve. 142. §-ra hivatkozott, amely alapján az önkormányzatok jogszabályban meghatározott feladatuk ellátásával összefüggésben folytatott kommunikációja nem minősül választási kampánynak. Ezt követően jut arra a következtetésre, hogy mivel az Indítványozó nem hivatalosan, polgármesteri szerepkörében kommunikálta az eredményeket, így azok saját kampánya részévé váltak és így tiltott kampánytevékenységé. Ez az érvelés azt a látszatot kelti, mintha

a polgármester-jelölt valójában mégsem vonhatná a kampánytevékenysége körébe korábban elért eredményeit, amely korlátozás nem olvasható ki egyetlen választójogi rendelkezésből, de még a választási eljárás alapelveiből sem. Ezt az alapjogsértő értelmezést erősíti az Ítéletábrának azon érvelése is, amely szerint az Indítványozó csak a város Facebook oldalán, vagy az önkormányzat honlapján adhatott volna jogszerű tájékoztatást a parkolóórák átadásáról. Fontos ismét hangsúlyozni, maga a Végzés is tartalmaz ennek ellentmondó megállapításokat.

Az Ítéletábra az Indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát korlátozta pusztán a jelöltek közötti esélyegyenlőség megtartására hivatkozással. A bíróságnak ezek alapján azt kellett volna mérlegelnie, hogy miként sérthette az esélyegyenlőséget a kampánytevékenység, erre utaló érvelést márpedig az indokolás nem tartalmaz, csupán annyiban, hogy az Indítványozó által bemutatott fejlesztést a választópolgárok részére „*kampányidőszakban gyakorolt ajándék*”-nak minősítette. Azt azonban a bíróság már elmulasztotta kifejteni, hogyan alkalmazható az „ajándék” fogalma a jelölti alkalmasság bemutatása, vagy önkormányzati feladat ellátása vonatkozásában – amennyiben ez utóbbi esetben a bejegyzés a polgármesteri tisztséggel összefüggésben, a Ve. 142. §-a szerinti körben került volna közzétételre. Az Ítéletábra érvelésének lényegét tehát mégiscsak az adja, hogy a hivatalban lévő, a választásokon magát újra megmérettető polgármester-jelölt nem kommunikálhatja, hogy jelöltként miért is alkalmas a polgármesteri tisztség új ciklusban való betöltésére, mert ezáltal a polgármesteri tisztséget be nem töltő többi jelölttel szemben jogszerűtlen előnyhöz jut. Sem a Ve.-ből, sem az Alkotmánybíróság joggyakorlatából nem olvasható ki azonban a véleménynyilvánítás szabadságának kampányidőszakban történő ilyen mértékű korlátozása. Az esélyegyenlőség ilyen alapjogsértő, korlátozó értelmezése ugyanis ellehetetlenítené a hivatalban lévő politikai szereplők számára, hogy saját rátermettségüket már elért eredményeik felmutatásával támasszák alá.

Az alkotmánybírói gyakorlat következetes abban, hogy a szólásszabadság kitüntetett szerepe egyrészt azzal jár, hogy csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [42]}. Ezen értelmezési szempontokat Pécsi Ítéletábrának meg kellett volna jelenítenie az érvelésében, ez azonban elmaradt. E hiányosságból az is következik, hogy az Ítéletábra elmulasztotta érvényre juttatni Alaptörvény IX. cikkében biztosított jogok alkotmányos tartalmát, amikor a jóhiszeműen eljáró Indítványozó tevékenységét jogsértőnek nyilvánította. A jogsértés ténye ilyen kiemelt alapjogok gyakorlásával összefüggésben ugyanis – a fentebb kifejtett joggyakorlat szellemében – csak körültekintő, mindenre kiterjedő és alapos mérlegelés útján állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság 9/2015. (IV. 23.) AB határozata szerint „[a] választási eljárás során a választási szervek kifogást elbíráló döntéseit felülvizsgáló bíróságok a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértését vizsgálják eljárásukban, melynek során a választási eljárási rendszer sajátosságai, így különösen a szoros eljárási határidők következtében széleskörű bizonyítási eljárást nem folytatnak le.” Azonban „[a] választási eljárás jogorvoslati rendszerében eljáró bíróságoknak is figyelemmel kell lenniük az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük.” (9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [39]-[40]) E folyamat során figyelembe kell venni, hogy „[a] választójog az Alaptörvényben elismert, (...) alapvető jog. A választójog szabadságának gyakorlása abban áll, hogy a választópolgár a rendeltetésszerű joggyakorlásnak megfelelő tájékoztatás alapján jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát.” (3100/2017. (V. 8.) AB határozat Indokolás [36])

A véleménynyilvánítás szabadsága tartalmát és megnyilvánulási formáit tekintve is különösen védett jog, így az Alaptörvény alapjogkorlátozással kapcsolatos rendelkezései alapján mindig meg kell vizsgálni, hogy a bírói döntés, illetve az annak alapjául szolgáló jogértelmezés nem vezet-e az Alaptörvény sérelmére. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat szerint az „Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje (...) a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből (...) a

bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák” (Indokolás [21]).

Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata számos irányból vizsgálódva egyértelmű teszi, hogy a Ve. alapelveinek a kiterjesztett értelmezése alapjogkorlátozásra vezet. Konkrét törvényi tilalom hiányában az Alaptörvénybe ütközött a választási plakát elhelyezésére vonatkozó korlátozás bírói megfogalmazása a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat szerint éppúgy, mint a közterületi kitelepülés során kifejtett információk alapelsértőnek minősülése is a 16/2019. (V.14.) AB határozat szerint. „*Alapjogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében csak törvény korlátozhat. A bíróság jogértelmezése a törvényhozó szerepét nem veheti át, csak alapjogok (ide értve az alaptörvényi értékeket is) ütközése esetén mérheti össze az érintett alapjogokat (fair balance).*” [16/2019. (V. 14.) AB határozat] Jelen ügyben a Pécsi Ítéltábla a fent kifejtettek szerint akkor végzett volna alaptörvénykonform jogértelmezést, ha a Ve. esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvét a fenti megállapítások szellemében vizsgálja olyan módon, hogy ez a határozatban okszerű indokolás formájában meg is jelenik. Ezzel szemben az Ítéltábla, megsértve az Alaptörvény 28. cikkében megállapított, fentebb idézett jogértelmezési szabályt, valamint az alkotmánybírói joggyakorlatban kimunkált elvet, miszerint a bíróság jogértelmezése nem veheti át a törvényhozás szerepét, alkotmányos és törvényi alátámasztás nélkül korlátozta az Indítványozót a IX. cikkben foglalt alapjogának gyakorlásában. A bíróságnak ezen eljárása összeegyeztethetetlen az alapjogok korlátozásának I. cikkben foglalt garanciális szabályaival.

VII. Az indítvány érvelésének összegzése

Összegezve, a Pécsi Ítéltábla jogértelmezése és döntése az Indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát korlátozza, ezért kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.014/2019/4. számú végzésének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.

Nyilatkozom továbbá arról, hogy jelen alkotmányjogi panasz indítványomban szereplő adataim nyilvánosságra hozatalához nem járulok hozzá.

Szekszárd, 2019. október 25.



Ács Rezső