

Ügyszám: **212/B/2001**  
Keltezés: **Budapest, 2010.03.02 12:00:00 de.**  
Előadó bíró: **Holló András Dr.**  
Közlöny információ: **23/2010. (III. 4.) AB határozat**  
**Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 31. számában**  
AB közlöny: **XIX. évf. 3. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványok, valamint folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés, továbbá alkotmányjogi panaszok tárgyában - Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint dr. Lenkovics Barnabás és Dr. Balogh Elemér alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 27. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 9. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 13. § (1) és (2) bekezdése, valamint a (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2001. évi I. törvény 14. § (2) bekezdésének és 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 13. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 13. §-ával összefüggésben

előterjesztett egyéb indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### Indokolás

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvénynek (a továbbiakban: Grtv.) a dohánytermékek reklámozására vonatkozó szabályozásával összefüggésben. Az indítványozók absztrakt utólagos normakontrollt, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatát, továbbá alkotmányjogi panasz vizsgálatát kezdeményezték. Az indítványokat egy ügyvédi iroda, két dohánygyár és a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság bírója terjesztette elő. Az indítványok a dohányreklámok tilalmán túl alkotmányossági kifogásokat fogalmaztak meg a kereskedelmi szólásszabadság általános szabályozásával és a szexuális tartalmú reklámok speciális korlátozásával kapcsolatban is. Ezek mellett az egyik alkotmányjogi panasz előterjesztője eljárási jellegű kifogást is előterjesztett a bírósági döntéshozatallal összefüggésben.

1. Az egyik indítványozó a Grtv. módosításáról szóló 2001. évi I. törvény (a továbbiakban: Grtv mód.) több rendelkezésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Álláspontja szerint a Grtv mód. 8. §-a (amely a Grtv. 13. §-át módosította) ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, mert teljes tilalmat vezet be a dohánytermékek reklámozására. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a tilalom összeegyeztethetetlen az Európai Unió jogrendjével és alapvető jogelveivel. Ennek keretében utalt a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény (a továbbiakban: Európai Megállapodás) 67. és 68. cikkére, valamint az Európai Bíróság joggyakorlatára. A Grtv mód. 8. §-ával összefüggésben az indítványozó másodlagosan azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból folytassa le a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát.

Az indítványozó kifogásolta a Grtv mód. 8. §-a hatályba lépésének idejét meghatározó 14. § (2) bekezdését. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a támadott szabályozás nem biztosított kellő felkészülési időt a megváltozott jogszabályi környezethez történő alkalmazkodásra a dohánygyártó és -forgalmazó cégeknek, valamint a velük szponzorációs szerződést kötő vállalkozásoknak is közhasznú szervezeteknek. Álláspontja szerint ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság követelményével. Másrészt az indítványozó azt állította, hogy Grtv mód. 14. § (2) bekezdése sérti a gazdasági verseny szabadságát [Alkotmány 9. § (1) bekezdés] és diszkriminatív [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], mert eltérő módon szabályozza a tilalom hatályba lépésének időpontját: a köztéri reklámozó

cégek - indokolatlanul - jóval hosszabb felkészülési időhöz jutottak, mint a sajtóvállalkozások, az internetszolgáltatók és a moziüzemeltetők.

Az indítványozó a Grtv.mód. 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is kezdeményezte a jogállamiságra, a versenyszabadságra és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozva. A kifogásolt rendelkezés szerint a szakminiszter a „világszintű nemzetközi motorsportrendezvények vonatkozásában, különös méltánylást érdemlő esetben, kérelemre, határozott időre” felmentést adhat a dohányreklám-tilalom alól. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a támadott rendelkezés a Forma-1 autóverseny kivételes, diszkrecionális megítélését alapozza meg, anélkül, hogy ahhoz alkotmányos érdek fűződne.

A jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és a vállalkozáshoz való jog [Alkotmány 9. § (1) bekezdés] alapján támadta az indítványozó a Grtv.mód. 3. §-ával a Grtv.-be iktatott 5/A. § (4) bekezdését, amely a pornográf reklámozás fogalmán túlmenően megtiltotta a „szexuális ingerkeltésre irányuló” áruk reklámját. Indokolása szerint a kifogásolt rendelkezés bizonytalan megfogalmazású, nem értelmezhető megfelelően, emellett - a hatályba lépésének ideje miatt - nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő a jogszabályváltozáshoz történő alkalmazkodásra, továbbá túlzottan tág körben korlátozza közérdekből a média-vállalkozások alapjogát. Az indítványozó kezdeményezte a Grtv.mód. 13. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát is (amely a 19/A. §-sal egészítette ki a Grtv.-t), mert az lehetőséget adott arra, hogy az eljáró hatóság - Grtv.-be ütközés esetén - előzetesen megtiltsa a még nyilvánosságra nem hozott reklám közzétételét. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés cenzúrát valósít meg, ezért sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadságot, továbbá ellentétes a 61. § (3) bekezdésével, mert az Országgyűlés nem minősített (kétharmados) többséggel fogadta el a törvénymódosítást.

2.1. Az egyik dohánygyár alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Bíróság 24.K.32.832/2003/8. számú, 24.K.33.004/2003/7. számú, 24.K.33.079/2003/6. számú, valamint 24.K.32.837/2003/7. számú ítéleteivel összefüggésben.

A Fővárosi Bíróság mind a négy ítéletét a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója közigazgatási határozatának felülvizsgálatára irányuló eljárásban hozta meg. A kifogásolt közigazgatási határozatok elrendelték egyes kereskedelmi egységek homlokzatán elhelyezett, dohánytermékre utaló feliratok eltávolítását, valamint tiltott reklámozás miatt bírság megfizetését írták elő. A bírósági eljárás mindegyik esetben az érintett dohánygyár mint felperes kezdeményezésére indult. A Fővárosi Bíróság ítéletei szerint az üzletek külső homlokzatán elhelyezett, dohányáru nevét tartalmazó feliratok nem a Grtv. 13. § (4) bekezdése szerinti eladási helynek minősülnek, ezért vonatkozik rájuk a Grtv. 13. § (1) és (2) bekezdése szerinti reklámtilalom.

A bíróság értelmezése szerint szabadtéren tilalmazott a dohánytermékek akár közvetlen, akár közvetett reklámozása. Az ügy alkotmányjogi összefüggéseire tekintettel a bíróság mind a négy ítélet indokolásában kifejtette, hogy alkotmányos

rendeltetésével összhangban úgy értelmezte a Grtv. alkalmazandó normáit, hogy a dohányforgalmazók kommunikációs jogai ne lehetetlenüljenek el. Ezért a bíróság csak azt a korlátozást érvényesítette, ami a dohánytermelők és forgalmazók „bárkivel” folytatott kommunikációjára vonatkozik, ugyanakkor elfogadta az elárusítás helyén tartózkodó fogyasztó részére történő árubemutatást. Mindezek alapján a Fővárosi Bíróság a felperes dohánygyár keresetét mind a négy ügyben elutasította.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője első beadványában azt kifogásolta, hogy a hivatkozott határozatokban a bíróság a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja alkalmazásával megsértette az Alkotmány 9. § (2) bekezdésén alapuló vállalkozáshoz való jogát és az Alkotmány 61. §-ában elismert véleménynyilvánítási szabadságát (a kereskedelmi szólás szabadságát). Mivel az indítványozó hiányosan terjesztette elő beadványát, az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel.

Az indítványozó a pótlólagosan előterjesztett beadványában kibővítette és részletesen megindokolta kezdeményezését. A Grtv. 13. § (1) bekezdését és (4) bekezdés b) pontját a vállalkozáshoz való jog és a véleményszabadság mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye alapján is támadta.

Az indítvány szerint a jogállamiságból következő jogbiztonság sérelmének minősül, hogy a Grtv. 13. § (1) bekezdése – főszabályként – általános tilalmat vezet be a dohányreklámokra, míg a (4) bekezdés formailag a főszabály alóli kivételként mondja ki, hogy a tilalom nem terjed ki „a dohányáru eladási helyén való bemutatásra és az árfeltüntetésre”. Ez a szabályozás – az indítványozó álláspontja szerint – azért sérti a jogbiztonságot (különösképpen a normavilágosságot), mert a (4) bekezdés nem a reklámtilalom alóli kivételt tartalmaz, hanem olyan tevékenységet, ami nem minősül reklámnak. Továbbá a norma megfelelő alkalmazását lehetetlenné teszi, hogy a Grtv. nem határozza meg az „eladási hely”, az „árubemutatás” és az „árfeltüntetés” fogalmát, ami jogbizonytalanságot eredményez. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a bíróságok értelmezése szerint a jogalkotó teljesen kizárta a dohánytermelők reklámtartalmú kommunikációját a fogyasztókkal.

A kereskedelmi szólásszabadsággal összefüggésben az indítványozó egyrészt hivatkozott arra, hogy a 37/2000. (X. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította a dohányreklámok korlátozásának alkotmányossági feltételeit, és a Grtv. módosításakor a jogalkotó nem igazolta, hogy alkotmányos indoka van a korábbinál szigorúbb korlátozásnak. Másrészt az indítványozó hivatkozott az Egyesült Államok joggyakorlatára és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára, valamint a jogi szakirodalom megállapításaira. Úgy ítélte meg, hogy a kereskedelmi információk közlése és azon belül a dohánytermékek reklámozása ugyanolyan vagy hasonló alkotmányos védelmet érdemel, mint a politikai kommunikáció (szigorú alapjogkorlátozási teszt).

Az indítványozó a kereskedelmi szólásszabadság sérelmével összefüggésben fogalmazta meg a vállalkozáshoz való jog sérelmét. Úgy ítélte meg, hogy a kereskedelmi célú fogyasztói

kommunikáció nélkül nem valósulhat meg a piacgazdaság és annak keretében értelmezhető vállalkozás. Ezért – álláspontja szerint – a reklámtilalmat eredményező szabályozás egyúttal a vállalkozás jogának alkotmányellenes sérelmét is megvalósítja. Mindemellett az alkotmányjogi panasz előterjesztője kezdeményezte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 233. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Pp. kifogásolt rendelkezése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésével. Az alkotmányellenességet az okozza, hogy a bíró indokolási kötelezettség és a fél fellebbezési lehetőség nélkül elutasíthatja azt az indítványt, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (2) bekezdése szerint függesse fel a pert, és kezdeményezze az Alkotmánybíróság vizsgálatát az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenessége miatt. (Az indítványozó utalt arra, hogy ez történt az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyekben.) Az indítványozó szerint a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező indítvány esetén az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző, önkényes bírói döntéshozatalt tesz lehetővé, mert a bíró érdemi mérlegelés és indokolás nélkül mellőzheti a per felfüggesztését. Ebből következően a fél nem tud jogorvoslattal élni a számára sérelmes bírói döntéssel szemben, ami ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Továbbá a szabályozás sérti a bíróság előtti egyenlőség elvét is [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert a per felfüggesztésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bírósági végzéssel szemben helye van fellebbezésnek, míg a fél ilyen irányú kérelmét elutasító döntéssel szemben nincs jogorvoslat. Ez a különbségtétel az indítványozó szerint a felek perbeli pozíciója szerinti, eljárási jogegyenlőtlenséget eredményez.

2.2. Később az indítványozó dohánygyár újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. A beadvány alapjául szolgáló ügyben a Baranya Megyei Bíróság közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásban elutasította a dohánygyárnak mint felperesnek a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója elleni keresetét (II.P.21.335/2003/15. számú ítélet). A bíróság szerint a vitatott közigazgatási határozat jogszerűen állapította meg, hogy a dohánygyár megsértette a Grtv. 13. § (1) bekezdését. A törvénysértést az alapozta meg, hogy a dohánygyár olyan terméket hozott forgalomba, amely nyereményjátékban való részvételre hívja fel a fogyasztókat. A bíróság szerint a vitatott kereskedelmi kommunikáció nem meghatározott személyeknek szól, hanem bárki által hozzáférhető, ezért nyilvános közzétételnek minősül, amit tilt a Grtv. Az indítványozó a korábbi beadványával megegyező tartalmú alkotmányjogi panaszban támadta meg a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontját, valamint a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontját, és azokkal összefüggésben a Baranya Megyei Bíróság kifogásolt ítéletét.

3. Szintén alkotmányjogi panaszt terjesztett elő egy másik

dohánygyár. Az indítványozó a Heves Megyei Bíróság K.3010/2004/14. számú ítéletével összefüggésben kezdeményezte a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Emellett - vagylagosan - kezdeményezte alkotmányos követelmény megállapítását, amely szerint a Grtv. 13. § (4) bekezdés b) pontjában írt „kivétel az eladáshelyi reklámot, és a csak a tényleges vevőknek szóló reklámot is magában foglalja.” Továbbá az indítványozó kezdeményezte annak kimondását, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a kifogásolt rendelkezések nem alkalmazhatók, illetve az alkotmányos követelmény szerint alkalmazhatók.

Az indítvány alapjául szolgáló bírósági ügy az alkotmányjogi panaszt előterjesztő dohánygyár mint felperes és a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója mint alperes közötti, közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló per volt. A felperes azért terjesztett elő keresetet, mert a közigazgatási hatóság a Grtv. által tiltott reklámnak minősítette az élelmiszerüzletek homlokzatán elhelyezett, dohánytermék nevét tartalmazó világító reklámokat és napvédő ponyvákat. Továbbá a hatóság szintén tiltott reklámnak minősítette, hogy a dohánygyár olyan termékeket hozott forgalomba, amelyek dobozába nyereményjátékról szóló felhívást helyezett el. Mindezek miatt a közigazgatási eljárásban első- és másodfokon a felperest reklámbírság megfizetésére kötelezték.

A Heves Megyei Bíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ítéletével elutasította a felperes kereseti kérelmét. Az indokolás szerint a bíróság a kereseti kérelemben foglaltak alapján eljárási kérdésekről és a nyereményjátékokra szóló felhívás jogi megítéléséről döntött. Mivel az üzlethelyiségeken kihelyezett logókkal összefüggésben tett hatósági megállapításokat a felperes nem vitatta, abban a kérdésben a bíróság nem foglalt állást.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének érvelése szerint a Grtv. támadott rendelkezései és azok bírósági értelmezése ellentétes az Alkotmány 61. §-ában elismert véleménynyilvánítási szabadsággal. Ennek alátámasztása érdekében kifejtette, hogy a Grtv. konstrukciója valójában teljes reklámtilalmat eredményez, mert a tilalom alóli törvényi kivétel nem felel meg a reklám fogalmi elemeinek (tájékoztatás, népszerűsítés, értékesítés előmozdítása). Ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a jogalkotók jogharmonizációs céllal, a 98/43/EK irányelvre tekintettel módosították a Grtv.-t. Azonban az Irányelv által megengedett kivételek közül kihagyták az eladási helyen a vevőknek szóló reklámot. (Ellentétben a szexuális áruk, fegyverek, lőszerek eladási helyi reklámjának engedélyezésével.)

Ezt követően az indítványozó kifejtette, hogy a Grtv. 13. §-ának konstrukciójában megvalósuló teljes reklámtilalom alkotmányellenes. A 37/2000. (X. 31.) AB határozatban kifejtett alkotmányossági kritériumok alkalmazásával az indítványozó arra a következtetésre jutott, hogy a dohánytermékek reklámozásának szigorításához vagy megtiltásához a jogalkotónak új közérdekű indokokat kellett volna felhoznia. Kellő súlyú indok hiányában a kereskedelmi szolás korlátozása alkotmányellenes. Ezzel

összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy a kereskedelmi szólás a véleménynyilvánítási szabadság kiemelt védelméhez képest részesül „gyengébb védelemben”, viszont nem indokolt az eltérés az általános alapjog-korlátozási kritériumoktól. Sőt – a nemzetközi joggyakorlat egyes esetei alapján – a reklámhoz kapcsolódó közérdekű információközlések esetében a szigorúbb alkotmányossági vizsgálatot tartotta szükségesnek.

4. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság bírója az előtte folyamatban lévő öt ügyben az eljárások felfüggesztésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. (7.K.30.217/2004/8.; 7.K.30.218/2004/8.; 7.K.30.334/2004/2.; 7.K.30.339/2004/2.; 7.K.30.340/2004/2. számú ügyek.)

A perek alapjául szolgáló esetekben egy dohánygyár arról állapodott meg egyes üzletekkel, hogy a külső homlokzaton, a bejárat felett dohánytermék elnevezését tartalmazó táblát helyeznek el. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója reklámtevékenység tárgyában hozott másodfokú közigazgatási határozatában megállapította, hogy a dohánygyár megsértette a Grtv. 13. § (1) bekezdését, ezért a dohánygyárat bírsággal sújtotta, és eltiltotta a törvénytörő magatartástól (a táblák levételét rendelte el). A határozat ellen a dohánygyár felperesként keresettel élt, és kezdeményezte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.

Az eljáró bíró úgy ítélte meg, hogy a Grtv. 13. § (2) bekezdésének második fordulata és a (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, ezért az eljárás felfüggesztésével kezdeményezte az Alkotmánybíróságon a támadott normák alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá annak kimondását, hogy azok a felsorolt konkrét ügyekben nem alkalmazhatók. A bíró álláspontja szerint a Grtv. támadott rendelkezései egyrészt ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével, mert nem tartalmaznak egyértelmű, világos meghatározásokat abban a tekintetben, hogy mit jelent az „eladás helye” és az „áru elérhetőségét jelző eszköz”. A jogértelmezési, jogalkalmazási bizonytalanságot a bíró szerint a Grtv. szerkezeti hibái okozzák, mivel a dohányreklámozás általános tilalma alóli kivételek nem reklámozásra vonatkoznak, ezért valójában nem kivételek.

Másrészt a bíró úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadsággal is, mert teljesen gátat szabnak a dohánytermékekkel kapcsolatos kereskedelmi véleménynyilvánításnak.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság az ismertetett indítványok nyomán indult eljárásokban – a tárgyi összefüggések miatt – az ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmány indítványokkal érdemben összefüggő rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(...)

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(...)

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

A Grtv.-nek az indítványok benyújtása idején hatályos - az indítványokkal közvetlenül összefüggő - rendelkezései:

„5/A. § (4) Tilos közzétenni - a szexuális árukon vagy a szexuális áruk üzletén kívül - az olyan áru reklámját, amely szexuális ingerkeltésre irányul.”

„13. § (1) Tilos közzétenni dohányáru reklámját.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tilalom kiterjed a dohányáru közvetett reklámjára is. A dohányáru közvetett reklámja különösen az a reklám, amely

a) a dohányárut közvetlenül nem jelöli meg, de a dohányáruval összefüggésbe hozható bármely más megjelölés vagy árujelző használatával alkalmas a dohányáru reklámozására,

b) a dohányárut más áru elnevezésével, megjelölésével vagy



árjelzőjével mutatja be,

c) más árut dohányáru elnevezésével, megjelölésével vagy árjelzőjével mutatja be.

(3) Nem minősül dohányáru reklámjának az olyan áru reklámozása, amelynek elnevezése, megjelölése vagy árjelzője valamely dohányáruéval megegyezik, ha az áru elnevezése, megjelölése vagy árjelzője egyértelműen elkülöníthető a dohányáruétól.

(4) Az (1) bekezdésben foglalt tilalom nem terjed ki

a) a kizárólag a dohányáru forgalmazóinak szóló szakmai célú reklámra,

b) a dohányáru eladási helyén való bemutatására és árfeltüntetésére,

c) azokra a sajtótermékekre, amelyeket nem az Európai Gazdasági Térség tagállamainak területén nyomtattak és adtak ki, és elsődlegesen nem az Európai Gazdasági Térség tagállamainak területén való forgalmazásra állítottak elő."

"19/A. § Az eljáró szerv a még nyilvánosságra nem hozott reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám - közzététele esetén - a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne. A közzététel megtiltása mellett bírság kiszabásának nincs helye."

A Grtv.mód.-nak az azt kifogásoló indítvány benyújtásakor hatályos (a Grtv. szövegét nem módosító) rendelkezései:

"14. § (1) Ez a törvény - a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel - 2001. március 1-jén lép hatályba.

(2) Az 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.) e törvény 8. §-ával megállapított 13. §-a 2001. július 1-jén lép hatályba, azzal, hogy a 13. §-ban foglalt tilalmakat szabadterei reklámhordozó vonatkozásában 2002. január 1-jétől kell alkalmazni."

"15. § (4) A gazdasági miniszter - az egészségügyi miniszter véleményének meghallgatásával - világszintű nemzetközi motorsportrendezvény vonatkozásában, különös méltányolást érdemlő esetben, kérelemre, meghatározott időre - a törvény 12. §-ának (2)-(3) bekezdésében és 13/A. §-ában foglalt tilalmak alkalmazása mellett - felmentést adhat a 13. §-ban foglalt tilalom alól."

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvénynek (a továbbiakban: Grtv2.) az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

"9. § (1) Tilos az olyan reklám, amely a nemiséget súlyosan szeméremszértlő nyíltsággal ábrázolja, különösen amelyik nemi aktust vagy nemi szervet nyíltan ábrázol (pornográfreklám).

(2) Tilos a szexuális szolgáltatás reklámja. A szexuális szolgáltatás fogalmát és reklámozásának további korlátozásait külön törvény állapítja meg.

(3) Tilos az olyan áru reklámja, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul.

(4) Nem kell alkalmazni az (1) és (3) bekezdés szerinti tilalmat a szexuális terméken, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra. A szexuális termék, illetve

a szexuális termékek üzlete fogalmát külön jogszabály állapítja meg.”

„19. § (1) Tilos a dohánytermék reklámja.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tilalom kiterjed a dohánytermék közvetett reklámjára is. Dohánytermék közvetett reklámja különösen az a reklám, amely

a) a dohányterméket közvetlenül nem jelöli meg, de a dohánytermékkel összefüggésbe hozható bármely más megjelölés vagy árujelző használatával alkalmas a dohánytermék reklámozására,

b) a dohányterméket más áru elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutatja be, vagy

c) más árut dohánytermék elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutat be.

(3) Nem minősül dohánytermék reklámjának az olyan áru reklámozása, amelynek elnevezése, megjelölése vagy árujelzője valamely dohánytermékével megegyezik, ha az áru elnevezése, megjelölése vagy árujelzője egyértelműen elkülöníthető a dohánytermékétől.

(4) Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglalt tilalmat

a) a kizárólag a dohánytermék forgalmazóinak szóló szakmai célú reklámra,

b) arra a sajtótermékre, amelyet nem az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államok (a továbbiakban: az Európai Gazdasági Térség államai) területén nyomtattak és adtak ki, és elsődlegesen nem az Európai Gazdasági Térség államainak területén való forgalmazásra állítottak elő,

c) az üzletben a dohánytermékek forgalmazására vonatkozó külön jogszabály szerint a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített helyen elhelyezett, kizárólag a dohányáru megnevezését, illetve árát megjelenítő olyan reklámra, amely dohánytermék-márkaneként nem haladja meg az A/5 (148x210 mm) méretet, és összességében a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített hely dohánytermékhez való hozzáférés lehetőségét biztosító homlokzati felületének húsz százalékát, de legfeljebb üzletenként az A/1 (594x841 mm) méretet.

(5) A (4) bekezdés c) pontja szerinti reklámnak tartalmaznia kell az „A dohányzás súlyosan károsítja az Ön és a környezetében élők egészségét!” szövegű általános egészségvédő figyelmeztetést, valamint a cigaretta főfüst egységnyi mennyiségében lévő kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-tartalom számszerű értékét. A figyelmeztetés szövegét és a kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-tartalomra vonatkozó adatokat jól olvashatóan, jól látható helyen, vízszintesen nyomtatva, a háttérből kiemelve kell feltüntetni. A figyelmeztetés szövegének le kell fednie a reklám felületének legalább harminc százalékát.

(6) A (4) bekezdés c) pontja szerinti reklám

a) nem szólhat gyermek-, illetve fiatalkorúaknak,

b) nem mutathat be gyermek-, illetve fiatalkorút,

c) nem hívhat fel túlzott dohányfogyasztásra,

d) nem tüntetheti fel a dohányzást egészséges tevékenységként,

e) nem ábrázolhat dohányzó személyt,

f) nem használhatja fel ismert személyiség képét vagy nyilatkozatát, és

g) nem tartalmazhat mozgóképet, hang- vagy szaghatást.”

„27. § Az eljáró hatóság, illetve a bíróság a még közzé nem tett reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne. A közzététel megtiltása mellett bírság kiszabásának nincs helye.”

A Pp.-nek az alkotmányjogi panaszban kifogásolt rendelkezése:

„233. § (3) Fellebbezésnek nincs helye:

(...)

b) az eljárás folyamán hozott végzések ellen, kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi.”

### III.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy érdemben elbírálnak-e a benyújtott indítványok (absztrakt utólagos normakontroll-kérelem, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelem, bírói konkrét utólagos normakontroll-kérelem és alkotmányjogi panaszok).

1.1. Az első indítványozó absztrakt utólagos normakontroll és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezte. Indítványában részben a Grtv., részben a Grtmód. egyes rendelkezéseit jelölte meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2004, 74, 81.; 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABK 2009. május, 559, 564.] Ezért az Alkotmánybíróság – formai értelemben – a Grtmód. 3. §-a helyett a Grtv. 5/A. § (4) bekezdését, a Grtmód 8. §-a helyett a Grtv. 13.-át, a Grtmód. 13. § (2) bekezdése helyett a Grtv. 19/A. §-át tekintette az alkotmányossági vizsgálat tárgyának.

1.2. Az indítványozó a Grtv.-nek a dohányreklámok tilalmáról rendelkező 13. §-át az Alkotmánynak a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját előíró 7. § (1) bekezdésére és az Európai Megállapodás 67. és 68. cikkére hivatkozva támadta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Európai Megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 231-232.; 249/E/2003. AB végzés, ABH 2005, 1644, 1645.] Az Abtv. 44. §-a alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek vagy személyek indítványára vizsgálja meg nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából a jogszabályt. Az indítványozó nem tartozik az indítványozásra jogosultak közé.

Az Ügyrend 29. § c) pontja szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv. 13. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt

visszautasította.

1.3. Az indítványozó másodlagosan kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja meg a Grtv.-nek a dohányreklámok tilalmáról rendelkező 13. §-a nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Abtv. 44. §-a lehetővé teszi a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatát, de - értelemszerűen - nem indítvány alapján. Továbbá jelen esetben a hivatalbóli eljárást az is akadályozza, hogy az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Jhk.) 2. § 150. pontja hatályon kívül helyezte az Európai Megállapodás hivatkozott rendelkezéseit. Ezért az Ügyrend 29. § c) pontja az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is visszautasította.

1.4. Az indítványozó kezdeményezte továbbá a Grtv. 5/A. § (4) bekezdésének és 19/A. §-ának utólagos alkotmányossági vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Országgyűlés elfogadta a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvényt (a továbbiakban: Grtv2.), amelynek 42. §-a hatályon kívül helyezte a Grtv.-t. A Grtv2. 39. § (2) bekezdése alapján a Grtv. 2009. március 1-jén veszítette hatályát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.]. Továbbá akkor van mód utólagos normakontroll eljárásra, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló). (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.)

1.5. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megvizsgálta, hogy a Grtv2. tartalmaz-e a Grtv. 5/A. § (4) bekezdésével azonos vagy ahhoz lényegében hasonló szabályozást. A Grtv. 5/A. § (4) bekezdése arról rendelkezett, hogy tilos közzétenni - a szexuális árukon vagy a szexuális áruk üzletén kívül - az olyan áru reklámját, amely szexuális ingerkeltésre irányul. Az indítványozó ezt a rendelkezést tartalmában azért kifogásolta, mert határozatlan megfogalmazású, és túlzottan tág körben korlátozza a vállalkozáshoz való jogot.

A Grtv2. 9. § (3) bekezdése kimondja: „Tilos az olyan áru reklámja, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul.” A (4) bekezdés értelmében ezt a tilalmat nem kell alkalmazni „a szexuális terméken, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra.” Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a Grtv2. 9. § (3) bekezdése tartalmilag azonos a Grtv. 5/A. § (4) bekezdésével, ezért nincs akadálya a korábbi rendelkezés helyébe lépő szabály alkotmányossági vizsgálatának.

1.6. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Grtv2. tartalmaz-e a Grtv. 19/A. §-ával azonos vagy ahhoz lényegében

hasonló szabályozást. A Grtv. 19/A. § érdemben kifogásolt szövegrésze szerint: „Az eljáró szerv a még nyilvánosságra nem hozott reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne.” Az indítványozó szerint ez a rendelkezés cenzúrát valósít meg, ezért sérti a az Alkotmány 61. § (1) bekezdését.

A Grtv2. 27. §-a kimondja: „Az eljáró hatóság, illetve a bíróság a még közzé nem tett reklám közzétételét megtiltja, ha megállapítja, hogy a reklám – közzététele esetén – a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne.” Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a Grtv2. 27. §-a tartalmilag azonos a Grtv. 19/A. §-ával, ezért nincs akadálya a korábbi rendelkezés helyébe lépő szabály alkotmányossági vizsgálatának.

1.7. Az indítványozó kezdeményezte a Grtv mód. 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát. A kifogásolt rendelkezés szerint a szakminiszter a „világszintű nemzetközi motorsportrendezvények vonatkozásában, különös méltánylást érdemlő esetben, kérelemre, határozott időre” felmentést adhat a dohányreklám-tilalom alól. A Grtv mód.-nak ez a rendelkezése nem került be a Grtv. szövegébe, mert nem annak módosításaként, hanem a szabályozás kiegészítéseként alkotta meg a törvényhozó.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2006. évi CV. törvény kiegészítette a Grtv.-t a szponzorálásra vonatkozó rendelkezésekkel, egyúttal a 6. § (2) bekezdés a) pontjával hatályon kívül helyezte a Grtv mód. 15. § (4) bekezdését. Ezt követően sem a Grtv.-be, sem az azt felváltó – az indítványok elbírálásakor hatályos – Grtv2.-be nem került az indítványban kifogásolt rendelkezéssel tartalmilag azonos, vagy azzal lényegében megegyező szabály. Ezzel párhuzamosan a dohányreklámra vonatkozó tilalom alóli felmentés eljárási szabályairól szóló 34/2006. (VI. 8.) GKM rendelet a 7. § (3) bekezdése alapján 2006. augusztus 31-én hatályát veszítette.

Az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv mód. 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

1.8. Az indítványozó külön kifogásolta a Grtv mód. 14. § (2) bekezdését. Ez a szabály a Grtv mód. 8. §-a (a Grtv. módosított 13. §-a) hatályba lépésének idejét állapította meg. A normaszöveg szerint a Grtv. „e törvény 8. §-ával megállapított 13. §-a 2001. július 1-jén lép hatályba, azzal, hogy a 13. §-ban foglalt tilalmakat szabadtéri reklámhordozó vonatkozásában 2002. január 1-jétől kell alkalmazni.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során azt rögzítette, hogy a Jhk. 2. § 477. pontja hatályon kívül helyezte a Grtv mód. 8. §-át, továbbá a Grtv2. 42. §-ába foglalt hatályon kívül helyező norma a Grtv. 13. §-ára is vonatkozik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszti, ha a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő letelt, illetve, ha a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesezésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot (kötelezettséget) szerezzenek. [1239/B/1990., ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672-1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat; ABH 2007, 432, 436.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Grtv.mód.-nak a hatályba lépésről rendelkező 14. § (2) bekezdése formai hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette. Utólagos normakontroll keretében okafogyottá vált a már hatályon kívül helyezett Grtv.-t módosító norma hatályba lépése idejének alkotmányossági vizsgálata.

Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv.mód. 14. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

2. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság bírása öt ügyben felfüggesztette az eljárást, és kezdeményezte az Alkotmánybíróságon a Grtv. 13. § (2) bekezdésének második fordulata és a (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítását, megsemmisítését, valamint annak kimondását, hogy a támadott normák a konkrét ügyekben nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét utólagos normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 38. §-ának, amely így rendelkezik:

„(1) A bíró - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli.

(2) Kérelemben a bíró (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során figyelembe vette azt is, hogy a Grtv. 13. § (2) bekezdésének második fordulata és a (4) bekezdés b) pontja - a Grtv. egészével együtt - hatályát veszítette.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bírói kezdeményezés esetén az eljárást nem gátolja, ha a jogszabály időközben hatályát veszti. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.]. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezésben kifogásolt jogszabályi rendelkezések érdemi vizsgálatának - a bírói kezdeményezésben megjelölt alkotmányossági összefüggések tekintetében - nincs akadálya.

3.1. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta a benyújtott

alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát.

Az Abtv. 48. §-a kimondja:

„(1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy két dohánygyár összesen hat alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Valamennyi alkotmányjogi panasz megyei bíróságnak közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásban hozott határozata ellen irányul. Mindegyik ítélet jogerőre emelkedett, is a Pp. 340. § (1) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek az ítéletek ellen.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszokat a törvényes határidőn belül nyújtották be. Befogadhatónak nyilvánította az Alkotmánybíróság azt a 2004. május 10-én postára adott beadványt is, amelyben a dohánygyár egy indítványban négy - lényegében azonos tartalmú - bírósági határozatot (a legkorábbi határozat kézhezvételének ideje: 2004. március 9.) és annak kapcsán több alkalmazott jogszabályi rendelkezést kifogásolt.

Valamennyi beadvány kezdeményezte a Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítását, továbbá egy beadvány kifogásolta a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontját is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok - az eljárások során, illetve az ítéletek jogi megalapozásakor - a konkrét ügyekben alkalmazták a hivatkozott rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. [Először: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281-282.] Ezért a panasz akkor bírálható el érdemben, ha az indítványozó megjelöli, konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezte az alkotmánysértőnek tartott jogszabály alkalmazása. Önmagában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, illetve a jogbiztonságból következő normavilágosság követelményére történő hivatkozás nem elegendő. [676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655-1656.; 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.]

Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszok alapján megállapítható, hogy az indítványozók Alkotmányban biztosított jog sérelmére hivatkoztak. A Grtv. 13. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja esetében a vállalkozáshoz való jog és a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, a Pp. 233. § (3) bekezdés esetében a jogorvoslathoz való jog és a bíróság előtti egyenlőséghez való jog sérelmét kifogásolták. Az indítványozók nem önállóan, hanem az alapjogi sérelmekkel összefüggésben hivatkoztak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiságból következő jogbiztonságra. Ezért ezeket az

indítványi elemeket az Alkotmánybíróság érdemi elbírálásra alkalmasnak minősítette, és az alapjogi sérelmekkel összefüggően kezelte.

A konkrét normakontroll-eljárásra tekintettel az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a bíróságok által elbírált ügyek kapcsán az alkotmányjogi panaszok előterjesztői kétfajta cselekmény alapjogi védelmét igényelték az Alkotmánybíróságtól: dohánytermék elnevezését tartalmazó feliratok elhelyezését az üzletek külső homlokzatán; valamint a fogyasztóknak szóló, nyereményjátékban való részvételre történő felhívás elhelyezését a dohánytermék dobozában.

3.2. Az egyik alkotmányjogi panasz előterjesztője másodlagosan kezdeményezte alkotmányos követelmény megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben meghatározott, utólagos normakontrollra irányuló hatásköreiben eljárva - azokkal szoros összefüggésben - állapíthat meg alkotmányos követelményt. Jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve - önmagában - alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre." (Először: 292/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1591, 1592.) Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz esetén sem állapít meg indítványra alkotmányos követelményt. Az indítványozónak alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságát, de ahhoz nincs, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény megállapításával orvosolja az alapjogi jogsérelmet.

Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az eljárásra nincs hatásköre. Az Ügyrend 29. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az indítványozónak nincs jogosultsága az eljárás indítványozására. Ezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasította.

Következésképpen az indítványok előzetes vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy absztrakt utólagos normakontroll keretében a Grtv2. 9. § (3) bekezdésére (szexuális tartalmú reklám) és 27. §-ára (gazdasági reklám közzétételének előzetes megtiltása) terjed ki az érdemi alkotmányossági vizsgálat.

Ezek mellett konkrét normakontroll és alkotmányjogi panasz alapján az érdemi alkotmányossági vizsgálat kiterjed a Grtv. 13. § (1) bekezdésére, a (2) bekezdés második fordulatra és a (4) bekezdés b) pontjára (dohányreklámok tilalma), továbbá alkotmányjogi panasz alapján a Pp. 233. § (3) bekezdésére (jogorvoslat hiánya eljárás felfüggesztésének elutasítása esetén).

#### IV.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alkotmányossági megítélésére vonatkozó gyakorlatát jelen ügyben irányadónak tekinti, és az indítványok alapján további



megállapításokkal egészíti ki.

1. Az Alkotmánybíróság az 1270/B/1997. AB határozatban kimondta és az 37/2000. (X. 31.) AB határozatban megerősítette, hogy a gazdasági reklámtevékenységre kiterjed az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánításhoz való jog védelme.

Az Alkotmánybíróság határozatai szerint a gazdasági reklámtevékenység alkotmányjogi megítélésénél is abból kell kiindulni, hogy az Alkotmány 61. §-a nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a szabad kommunikációt, a - tág értelemben vett - véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben. [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban a Markt Intern GmbH-ügyre, a Jacubowski-ügyre, valamint a Casado Coca-ügyre utalva kifejtette, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a kereskedelmi információk közlését az Emberi jogok európai egyezményének a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot biztosító 10. cikke által védett körbe vonja. [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 714-715.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 300-301.]

2. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben is kimondta az alapjogokra általában irányadó követelményt, amely szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171. Előzménye: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 67, 71-72.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett jelentősége van az alapjogok között. „Ez a kitüntetett szerep nem vezet arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, a véleményszabadság tehát törvénnyel is csak kivételesen és szűk körben korlátozható egy másik alapjog vagy egyéb alkotmányos érték védelmében.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107.; 33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816, 821.]

3. Az 1270/B/1997. AB határozat úgy foglalt állást, hogy „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben.” [ABH 2000, 718. Megerősítve: 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.]

Ezt az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy az alkotmányjogi gyakorlatban a kifejezés szabadságát „elsősorban mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette többletvédelemben. Minthogy azonban a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság ezen alapértékeivel, hiszen azok célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása (Grtv. 2. § g) pont) és nem az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele, az ilyen, kereskedelmi célú információk esetében a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak.” (1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.)

Az Alkotmánybíróság azt is megfogalmazta, hogy „a valótlan kereskedelmi információk közzététele, illetve a valós információk elhallgatásának olyan, az emberi egészségre káros következményei is lehetnek, amelyek indokolttá teszik a közzététel korlátozását. Amíg egyéb esetekben a kifejezés szabadsága révén egy-egy valótlan kijelentés cáfolata orvosolhatja az esetleges sérelmeket, addig a hamis vagy megtévesztő reklám adott esetben visszafordíthatatlan következményekkel is járhat.” [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 725.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.]

A gazdasági reklámok esetén alkalmazandó alapjog-korlátozási teszttel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a gazdasági reklámtevékenység „mások személyhez fűződő jogai, a fogyasztói jogok vagy akár a tisztességes verseny érdekében, az elérni kívánt céllal arányos módon alkotmányosan korlátozható. Az Alkotmánybíróság feladata annak eldöntése, hogy a kifejezés szabadsága és a vele szemben álló alkotmányos jogok, érdekek összeütközésekor a véleményszabadság korlátozása az alkalmazott alapjogi teszt alapján elkerülhetetlenül szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.” (ABH 2000, 718.)

Ez alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a Grtv.-nek az a rendelkezése, amely „megtiltja a személyhez fűződő jogokat, illetve a kegyeleti jogot sértő reklám közzétételét, az emberi méltósághoz való alapjog érvényesülése érdekében korlátozza a közlés szabadságát. E korlátozás a személyhez fűződő jogok sérelmének megelőzése érdekében szükséges, és arányban áll a törvényhozó által elérni kívánt céllal, az egyén méltóságának védelmével.” (ABH 2000, 717.) A gazdasági reklámokra vonatkozó szélesebb körű korlátozási lehetőség alapján mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „nagyobb érdek fűződik a személyek méltóságának védelméhez, mint a vélemények közzétételekor a korlátlan szabadsághoz.” (ABH 2000, 718.)

Az Alkotmánybíróság az 1270/B/1997. AB határozatban összegezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény 10. cikke védelme alatt állónak tekinti a kereskedelmi jellegű információkat, de nem részesíti azokat akkora védelemben, mint amekkora védelmet az egyéb vélemények, elsősorban a politikai vélemények élveznek, és széles körű mérlegelési jogot biztosít a tagállamoknak a reklámok korlátozása terén. Ez az alacsonyabb szintű védelem azt jelenti, hogy a strasbourgi bíróság mindeddig szükségesnek, ennek következményeképp egyezménykonformnak ítélte minden olyan korlátozást, amelyet a részes államok „mások jogai”, tehát a fogyasztók, vásárlók jogai érdekében alkalmaztak. (ABH 2000, 715.)

4. Jelen ügyben az indítványok felvetették az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleményszabadság és a kereskedelmi szólásszabadság (azon belül a gazdasági reklámok) viszonyának további tisztázását. Az egyik indítványozó szerint indokolt a gazdasági, kereskedelmi jogalanyok szólásszabadságának kiemelt védelme. Egy másik indítványozó érvelése viszont azon alapult, hogy a kereskedelmi szóolás csak a véleményszabadság egyéb eseteihez képest részesül gyengébb alkotmányos védelemben, de ez az általános alapjogi védelemhez hasonló védelmet jelent.

4.1. Az Alkotmánybíróság fenntartja az eddigi döntéseiben foglalt elvi megállapítást, hogy a gazdasági reklámok elsősorban nem az egyéni önkifejezésre, illetve a demokratikus párbeszédben való részvételre irányulnak, hanem áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítására, ezért nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság alapértékeivel. Az Alkotmánybíróság - a strasbourgi gyakorlathoz hasonlóan - ezzel indokolta a reklámtevékenység alacsonyabb szintű alapjogi védelmét.

Ugyanakkor a gazdasági reklámok nem azonosíthatók a kereskedelmi kommunikációval, mivel a kereskedelmi közléseknek (commercial speech) csak egy része tekinthető reklámtevékenységnek (advertising). További tisztázást igényel, hogy miként határozható el az egyéni önkifejezés és a közéleti szóolás „erősebb” védelme és a kereskedelmi szóolás „gyengébb” védelme. (A kereskedelmi és a politikai szóolás elhatárolásának nehézségeit tárgyalta az Emberi Jogok Európai Bírósága a VgT Verein gegen Tierfabriken kontra Svájc ügyben, a 2001. június 28-i ítéletében.)

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt hangsúlyozza, hogy a gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi szóolást a kizárólagos, illetve meghatározó gazdasági érdek különbözteti meg más közlésektől. Az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó döntése szerint a szóolás nem minősíthető csupán kereskedelminek, ha számottevő közérdek mutatható ki a közléssel összefüggésben. (Barthold kontra Németország, 1985. március 25-i ítélet.) A Német Szövetségi Alkotmánybíróság határozata szerint a kereskedelmi jogalany (a konkrét ügyben a Benetton cég) közlése a szólásszabadság körébe tartozik, amennyiben közérdekű tárgykörre vonatkozik, illetve hozzájárul a közvélemény formálásához. (BVerfGE, 102, 347, 359.) Az

Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága gyakorlatában az úgynevezett Central Hudson meghatározás szerint az a kereskedelmi szólás, amely kizárólag a közlő és a közlés címzettjeinek gazdasági érdekeivel áll összefüggésben. [Central Hudson Gas and Electricity Corporation versus Public Service Commission, 447 US 557, 562 (1980).] Amennyiben egy gazdasági hirdetés jelentős közérdekű kérdéshez kapcsolódik, akkor vonatkozik rá a szólásszabadság védelme. [Bigelow versus Virginia, 421 US 809 (1975).]

A közléshez fűződő gazdasági érdekek kizárólagosságát, illetve meghatározó voltát és súlyát részben a közlés tárgya, tartalma mutatja meg. Kizárólag gazdasági érdek miatt megjelenő közlésnek minősül például egy adott termék meghatározott eladási áráról vagy jellemzőiről szóló nyilvános információ vagy más hasonló kereskedelmi tevékenység. Mivel az Alkotmány 61. §-a a nyilvános kommunikációt védi, szintén kívül esnek a véleményszabadság alkotmányos védelmén azok az üzleti, kereskedelmi kommunikációk, amelyeket a gazdasági élet szereplői egymás között folytatnak a szerződéses és egyéb gazdasági viszonyaikban. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában ezt így közelítette meg: „Nem vagy alig jelenik meg (...) a véleménynyilvánításnak és a sajtónak a demokrácia védelmében játszott szerepe azokban az esetekben, amelyekben a közleményt gazdasági érdekből a gazdasági élet egyik résztvevője teszi gazdasági verseny keretei között a gazdasági élet másik résztvevőjéről; ilyenkor e szabadságjogok korlátozása tágabb körben lehetséges.” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 494.]

Természetesen adódhatnak nehézségek a kereskedelmi környezetben megjelenő közlésekhez kötődő gazdasági érdekek meghatározó voltának vagy kizárólagosságának megítélésében. A kereskedelmi kommunikáció összefonódhat a közügyek megvitatásával vagy a művészi önkifejezéssel, és a gazdasági jogalanyok megnyilvánulásai tükrözhetnek társadalmi kérdésekben való felelős állásfoglalást, értékítéletet. A kulturális, művészeti javak megjelennek reklámozott áruként, szolgáltatásként, valamint figyelemfelkeltő eszközként is kötődhetnek a gazdasági reklámtevékenységhez.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az óhatatlanul előforduló határesetekben a vélelem az, hogy az Alkotmány 61. §-a által védett szólásszabadságról van szó, és az szorul igazolásra, hogy a konkrét esetben nincs védendő érték a gazdasági érdekeken túl.

A közlés tárgyával és tartalmával összefüggő további szempont, hogy a fogyasztók tájékoztatáshoz való joga indokolhatja a kereskedelmi szólás védelmét és korlátozását is. A fogyasztók jogai alapján részesülhet alkotmányos védelemben a termékek különféle jellemzőiről szóló objektív, nem megtévesztő tájékoztatás. [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 723. Ehhez hasonlóan: Irwin Toy versus A-G of Quebec (1989) 1 SCR 927.] Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a kereskedelmi információkhoz való hozzáférés biztosítása a fogyasztók

informált gazdasági döntéseit segíti elő (Casado Coca kontra Spanyolország, 1994. február 24-i ítélet.), ezért az Alkotmány 61. §-a nem biztosít jogot a fogyasztók számára az ilyen információk megismeréséhez.

Másfelől a fogyasztók jogai miatt nem érvényesül maradéktalanul a tartalmi semlegesség elve a kereskedelmi közlések esetében. A fogyasztókat megtévesztő reklám tilalma nem sérti az Alkotmány 61. §-át. [37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295.]

A közléshez fűződő gazdasági érdekek jelentősége összefüggésben áll a közlés alanyaival is. A kereskedelmi közlések gyengébb alkotmányos védelme azon alapul, hogy a gazdasági hirdető és más kereskedelmi jogalanyok számára nem az egyéni önkifejezést és önmegvalósítást vagy a demokratikus párbeszédben való részvételt valósítják meg a közlések, hanem gazdasági érdekeket szolgálnak. Figyelembe kell venni azonban azt is, hogy a - a hatályos jogszabályok által kínált jogalanyi formákat tekintve - gazdasági jogalanyok nem minden megszólalása irányul áru értékesítésére, és a megszólalást motiváló üzleti érdekek összekapcsolódhatnak a közügyek megvitatásával. Az üzleti élet számos aktora is a közélet résztvevője, azok is kifejtethetik álláspontjukat, például a gazdaságpolitikai ügyekben, a termékeiket, szolgáltatásaikat érintő jogszabályi változtatásokkal kapcsolatban stb. A gazdasági jogalanyok is hozzájárulhatnak a tudományos ismeretek megvitatásához és terjesztéséhez. Ezért a gazdasági jogalanyok nyilvános kommunikációjának megítélése a közlés kommunikációs céljától és a védendő értékekhez (egyéni önkifejezés, közéleti diskurzus fenntartása) való viszonyától függ. Mindazonáltal a gazdasági érdekek által motivált kereskedelmi kommunikációra nem terjed ki a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt védelme.

További megfontolásokra ad okot, hogy léteznek olyan indokok is, amelyek speciális területeken szükségessé teszik a gazdasági jogalanyok közéleti ügyekben történő megszólalásának korlátozását. Az Alkotmánybíróság először a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban utalt arra, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdése kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg. (ABH 1992, 227, 231.) A későbbi gyakorlat következetes a tekintetben, hogy a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása és a véleménypluralizmus fenntartása alkotmányos cél. Az Alkotmánybíróság az elektronikus médiával összefüggésben fogalmazta meg, hogy indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat. [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 50-51.] A kereskedelmi szólások körében ilyen veszély lehet például, ha a tőkeerős vállalkozások szponzorként vagy hirdetőként (akár politikai vélemények támogatóiként) korlátlanul megjelenhetnek a televíziós műsorokban, mert kiszoríthatják a gyengébb anyagi háttérrel támogatott álláspontokat a „vélemények piacáról”. Ezáltal olyan

véleménymonopólium alakulhat ki, amely ellentétes a plurális tájékoztatásra vonatkozó alkotmányossági elvárásokkal. Az ilyen egyoldalú kommunikáció torzítja a politikai döntéshozatalt.

4.2. Tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közlés alkotmányos védelmének megítéléséhez minden esetben egyaránt figyelembe kell venni egyfelől a közlő személyét, a közlés célját és tárgyát, másfelől a jogszabályi korlátozás indokát és mértékét.

A kereskedelmi szólás alkotmányos védelmének terjedelmét meghatározza, hogy milyen erősségű alkotmányos indok hozható fel a korlátozás mellett. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségességi-arányossági teszt szerint mások (köztük a fogyasztók) jogai, az állam intézményes alapjog-védelmi kötelezettsége (például az elektronikus médiában a véleménymonopóliumok megakadályozása), valamint közérdekű célok (például kiskorúak, közegészség, közbiztonság védelme) jelenthetik az alkotmányosan védett kereskedelmi szólás indokolt, szükséges korlátait. Ezeket a célokat az arányosság elveinek megfelelően lehet érvényre jutatni a szólásszabadsággal szemben.

## V.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók konkrét kifogásai közül először azt vizsgálta meg, amelyik általános reklámkorlátozó szabályt érintett. Az egyik indítványozó utólagos absztrakt normakontrollra irányuló kezdeményezésében azért támadta a Grtv2. 27. §-át, mert álláspontja szerint a gazdasági reklám közzétételének megtiltását lehetővé tevő szabály előzetes cenzúrát valósít meg, ezért sérti az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadságot. Az indítványozó másodlagosan azt is állította, hogy a támadott rendelkezés ellentétes a 61. § (3) bekezdésével, mert az Országgyűlés nem kétharmados többséggel fogadta el a törvénymódosítást.

A Grtv2. 27. §-a formai és tartalmi értelemben is azonos az indítványozó által eredetileg kifogásolt Grtv.-beli rendelkezéssel. Az új szabály szövege (Grtv2. 27. §) megegyezik a korábbival (Grtv. 19/A. §), és az Országgyűlés ugyanúgy nem kétharmados törvényi rendelkezésként fogadta el, mint a Grtv. korábbi módosítását. Ezért az Alkotmánybíróság a formai és a tartalmi kifogást is érdemben vizsgálta meg.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy formai és tartalmi kifogások esetén először a formai alkotmányossági kifogásról foglal állást. [Először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 299-300.]

Az Alkotmány 61. § (3) bekezdése - speciális szabályként - a sajtó szabadságáról szóló törvény és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadásához követeli meg a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez a formai követelmény az

„alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre” vonatkozik, amely az „alapjog érvényesítésének és védelmének irányát” határozza meg. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 193, 48, 49.] A kétharmados törvényt nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel. [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.] A kétharmados követelmény továbbá nem csupán egy adott törvényre, hanem a törvény „konceptiójának lényeges elemére” vonatkozik, ezért a kétharmados törvény koncepcionális elemei csak ugyanilyen formai feltételekkel emelhetők át más törvénybe. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.; 95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327, 1335.]

Az Alkotmánybíróság a cenzúra tilalmára, illetve a sajtószabadságra vonatkozó szabályok alkotmányossági vizsgálatakor még nem foglalt állást a kétharmadoság kérdésében. Az ügyek egy részében ez azért nem merülhetett fel, mert a törvényt eleve kétharmados többséggel fogadta el az Országgyűlés. Idetartoznak a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény egyes rendelkezéseit felülvizsgáló határozatok. Más esetben azért nem kerül előtérbe a kétharmadoság problémája, mert az indítvány tartalmi kifogásokat fogalmazott meg. Idetartoznak a köztársasági elnöknek az előzetes alkotmányossági kontrollra benyújtott indítványai alapján indult eljárások közül a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításának vizsgálata [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177.], valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításának vizsgálata. [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484.]

Egy ügyben az Alkotmánybíróság formai és tartalmi alapon is megállapított alkotmányellenességet az Alkotmány 61. §-ával összefüggésben. A Magyar Rádióról és a Magyar Televízióról szóló 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontját azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság, mert a Jat. elfogadása után törvényhozási tárgykörbe tartozó módosításként került az MT határozat rendelkezései közé (az Alkotmány 35. §-án alapuló formai indok), és sértette a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát (az Alkotmány 61. §-án alapuló tartalmi indok). [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.]

2. Az Alkotmánybíróságnak a jogforrási szintre vonatkozó formai kérdés megválaszolása előtt szükségképpen állást kell foglalnia – az adott ügyre vonatkozóan – az alapjog fogalmáról, illetve tartalmáról. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság meg tudja állapítani, hogy az „alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtására”, „alapjog érvényesítésének és védelmének irányára”, illetve az alapjogi garanciákat tartalmazó törvény „konceptiójának lényeges elemére” vonatkozik-e a szabályozás. Vagyis az ilyen formai alapjog-korlátozási vizsgálatokban implicit vagy explicit módon az adott alapjog mibenlétéről is dönt az Alkotmánybíróság. Tulajdonképpen ez az egyik előfeltétele annak, hogy sor kerüljön a norma alkotmányossági vizsgálatára. [Először az abortusszal összefüggésben: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300-302.; a gyülekezési joggal összefüggésben: 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.]

Következésképpen jelen ügyben elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a támadott szabály milyen összefüggésben áll a sajtószabadsággal és a cenzúra tilalmával. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette az erre vonatkozó határozatait.

2.1. Az Alkotmánybíróság először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban mutatott rá, hogy a sajtószabadság lényegében a véleménynyilvánítási jogból eredő külön nevesített jognak tekinthető, amely felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is (ABH 1992, 167, 171.). A sajtószabadságra vonatkozó speciális alkotmányossági szempontokat a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat fejtette ki: „A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a 'sajtó' a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.

A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

(...) A sajtószabadságot (...) elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban.” [ABH 1992, 227. Megerősítve: 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223.]

Az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatában a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény) azon rendelkezését vizsgálta, amely lehetővé tette az ügyész számára, hogy valamely sajtótermék vagy irat nyilvános közlésének megtiltását kérje a bíróságtól, illetve a nyilvános közlést ő maga azonnal felfüggeszse, ha az bűncselekményt valósított meg, bűncselekmény elkövetésére hívott fel, közérkölcstört sértett vagy mások személyéhez fűződő jogainak sérelmével járt, úgyszintén ha az időszaki lapot nyilvántartásba vétel előtt vagy annak hiányában terjesztették. Az Alkotmánybíróság részben alkotmányellenesnek minősítette ezt a rendelkezést: az ügyésznek a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos indítványozási jogosultsága szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozhatja az emberi méltóság összetevőjét képező önrendelkezés szabadságát.

A testület azt is megállapította, hogy „az ügyész és a bíróság támadott döntési jogosultságai nem foglalják magukban a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként előállíthatók-e.



Ezért a támadott döntési lehetőségek nem tekinthetők cenzúranak, tehát azok nem sértik a sajtószabadsághoz való jogot". (ABH 1997, 85, 95.)

A 13/2001. (IV. 14.) AB határozat - részben a 20/1997. (III. 19.) AB határozattól való megkülönböztetés alapján - megállapította, hogy alkotmányellenes cenzúranak minősül „az elítélt, az előzetesen letartóztatott, illetve az elzárást töltő elkövető sajtó útján történő nyilatkozattételének korlátozhatósága a közbiztonság, mások jóhírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása érdekében.” (ABH 2001, 177.) Ezzel szemben a sajtótörvény korábban vizsgált szakasza „a gyakorlatban nem volt alkalmas előzetes cenzúra megvalósítására, szemben a most vizsgált, a cenzúra klasszikus esetét jelentő jogszabályi megoldással, az ügyész ugyanis a sajtótörvény alapján - kötelezően előírt előzetes engedélyezési rendszer hiányában - a lapok kinyomtatását követően, azok terjesztését függeszthette fel, vagy a sajtótermék terjesztésének, árusításának utólagos megtiltását kérhette a bíróságtól.” (ABH 2001, 204.)

„A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének lényeges garanciája a kifejezésre juttatandó gondolatok előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatának tilalma. Olyan eleme ez a szólás szabadságának, amely kifejezett alkotmányos rendelkezés nélkül is e szabadság elengedhetetlen biztosítója. Minthogy a cenzúra a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjog legsúlyosabb korlátozását jelenti, a közlés előzetes cenzúrával történő korlátozása csak szélsőséges esetekben, rendkívül szűk körben, pontosan körülhatárolt módon minősülhet alkotmányosnak.” (ABH 2001, 205.)

A 34/2009. (III. 27.) AB határozat szintén a 20/1997. (III. 19.) AB határozattól való megkülönböztetés alapján állapított meg alkotmányellenes cenzúrát a sajtótörvényben. A sajtószabadság alkotmányellenes korlátozását valósítja meg a sajtótörvény azzal, hogy „megtiltja annak a lapnak a regisztrációját, amely vélhetően személyiségi jogi sérelmet fog megvalósítani, illetve azzal, hogy elrendeli a bármely személyiségi jogi sérelmet megvalósító időszakos lapnak a nyilvántartásból való mérlegelés nélküli törlését”. (ABK 2009. március, 269.)

A döntés indokolása megállapította: „Azzal, hogy a jogalkotó nem csupán az időszakos lapok címének és céljának bejelentését írja elő, hanem a bejelentett cél vizsgálatát - tehát az előzetes tartalmi ellenőrzést - is, lényegében az információk hozzáférhetőségének és terjesztésének a felügyeletéről rendelkezik. A nyilvántartásba vételt végző hatóság döntési jogosultsága így magában foglalja a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként forgalomba hozhatók-e. Ez pedig cenzúranak minősül.”

A határozat értelmében a hatóság feljogosítása az időszakos lapok nyilvántartásból való törlésére „a sajtótermékek folyamatos tartalmi kontrollját intézményesíti”. A „törlés

(amely az érintett sajtótermék nyilvános terjesztését kizárja) a sajtószabadság szempontjából rendkívül súlyos szankció”, amely „az enyhe vagy egyszeri jogsértés miatti betiltással való fenyegetés alkalmas lehet a vélemények, viták indokolatlan elfojtására”. (ABK 2009. március, 273.)

Az Alkotmánybíróság az említett határozataiban többször utalt az Európai Emberi Jogi Bíróság 1991. november 26-án kelt ítéletére az Observer és Guardian kontra Egyesült Királyság ügyben. Eszerint „az előzetes korlátozásoknak olyan nagy a kockázata, hogy azok a Bíróságtól rendkívül gondos vizsgálatot követelnek meg. Ez különösen érvényes a sajtóra, mivel a hírek mulandó javak, s nyilvánosságra hozásuk akár csak rövid késedelme is megfoszthatja őket minden értéküktől és érdekességüktől”. [Előszőr: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 97.]

2.2. Jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgya a Grtv2. 27. §-a. A rendelkezés feljogosítja az „eljáró hatóságot, illetve a bíróságot”, hogy megtiltsa a még közzé nem tett reklám közzétételét, ha megállapítja, hogy „a reklám - közzététele esetén - a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe ütközne.”

A Grtv2. szerint a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén az „eljáró hatóság” főszabályként a fogyasztóvédelmi hatóság. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) által felügyelt tevékenység reklámja tekintetében a PSZÁF jár el. [24. § (1) bekezdés] A megtévesztő és az összehasonlító reklámok egyes eseteinek vizsgálatára a Gazdasági Versenyhivatal jogosult [24. § (2) bekezdés]. A közvetlen üzletszerzésre vonatkozó rendelkezések bizonyos körű megsértése esetén a Nemzeti Hírközlési Hatóság jár el [24. § (4) bekezdés]. Ebből következően a 27. § alapján eljáró hatóság többféle közigazgatási szerv lehet. A bíróság a közigazgatási hatóság határozatának felülvizsgálatára irányuló eljárásban, továbbá - előzetes közigazgatási hatósági eljárás nélkül - az összehasonlító reklámok egyes eseteiben jár el.

A Grtv2. nem rendelkezik a reklám közzététele előtti kötelező bejelentésről, engedélyezésről vagy más megkerülhetetlen eljárási feltételről. A 26. § (1) bekezdése értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság eljárására főszabály szerint a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban Fftv.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Fftv. 46. § (1) bekezdésének és a Ket. rendelkezéseinek megfelelően az eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat.

A támadott rendelkezés szerint a hatóság akkor tiltja meg a reklám közzétételét, ha „gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe” ütközik. A Grtv2. 1. § (2) bekezdése kimondja: „Törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály az egyes árukra vonatkozó vagy az egyes kommunikációs eszközök útján megvalósuló gazdasági reklámtevékenységre külön szabályokat állapíthat meg. Ha a külön törvény eltérően nem rendelkezik, az ilyen szabályok megsértésére e törvény rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.” A Grtv2. 24. § (1) bekezdése a „gazdasági

reklámtevékenységre, továbbá a tiltott szponzorálásra vonatkozó rendelkezések megsértése esetére" állapít meg hatáskört a fogyasztóvédelmi hatóság számára. Tehát a Grtv2. 1. § (2) bekezdése és 24. § (1) bekezdése értelmében az általános jogszabálynak minősülő Grtv2.-n túl speciális jogszabályok is tartalmaznak gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezéseket, melyek esetében - eltérő szabály hiányában - a fogyasztóvédelmi hatóság jár el, és alkalmazza a Grtv2. 27. §-át is. Következésképpen a támadott rendelkezést nemcsak a Grtv2.-re, hanem a speciális jogszabályokban megállapított rendelkezések érvényesítésére is alkalmazni kell.

A támadott rendelkezés a „még közzé nem tett reklám közzétételének" megtiltását írja elő. A Grtv2. 3. § f) pontja szerint a közzététel a „reklám megismerhetővé tétele, akár nagyobb nyilvánosság akár egyedi címzett számára." A közzététel tárgya a gazdasági reklám, ami a 3. § d) pontja alapján termék, szolgáltatás és egyéb áru értékesítésének vagy más módon történő igénybevételenek előmozdítására, vagy e céllal összefüggésben a vállalkozás népszerűsítésére vagy áru ismertségének növelésére irányul. Széles értelemben a reklám közzététele kommunikációs eszközökkel történik, melyek közé tartozik a televízió, a rádió, a nyomtatott sajtó, az óriásplakátok, a city light, a streetshield, a direkt marketingeszközök, az online reklám (pl. banner) stb. A Grtv2. 3. § n) pontja értelmében sajtótermékek minősülnek „az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és televízió-műsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány - ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt -, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz". Ez a meghatározás pontosan megegyezik a sajtótörvény 20. § b) pontjának fogalom-meghatározásával.

A támadott rendelkezés szerint a hatóság, illetve a bíróság előzetesen „megtiltja" a közzétételt. Ez a rendelkezés eltérést jelent az Fftv.-nek a jogkövetkezmények megállapítására vonatkozó szabályaitól. Az Fftv. 47. § (1) bekezdése - egyebek mellett - kimondja: „Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a (...) fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset összes körülményeinek - így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny - figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg:

- a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását" (...).

A Grtv2. 27. §-a elsődlegesen a reklámozót érintő korlátozás. Ugyanis a Grtv2. 3. § l) pontja szerint a reklámozó az, „akinek érdekében a reklámot közléteszik, illetve aki a reklámot megrendeli."

3. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság korlátozásával kapcsolatos gyakorlata és a vizsgált rendelkezés összevetése

alapján a következőket állapítja meg.

3.1. Az Alkotmánybíróság megerősíti, hogy a sajtószabadság érvényesülésének lényeges garanciája a kifejezésre juttatandó gondolatok előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatának tilalma. A közlés ilyen korlátozása csak kivételes esetekben, rendkívül szűk körben, pontosan körülhatárolt módon minősülhet alkotmányosnak.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egyéni megszólalásról, az új szellemi elgondolásról, a közügyek megvitatásához hozzájáruló termékekről hírt adó, népszerűsítő, értékesítésüket előmozdító közlésekre az azokhoz kötődő gazdasági érdekek meghatározó vagy kizárólagos voltától függően vonatkozik az Alkotmány 61. §-ának védelme.

Jelen esetben a potenciális előzetes közlési tilalom a Grtv2. elnevezése alapján az üzleti célú kereskedelmi kommunikációra (hirdetésre) vonatkozik. A szabályozás nem írja elő a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, így nem tekinthető cenzúrának.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a vizsgált rendelkezés nem határozza meg alapvetően az Alkotmány 61. § (2) és (3) bekezdésében elismert és védett sajtószabadság érvényesítésének és védelmének irányát, és nem vonatkozik a sajtószabadságról szóló törvény koncepciójának lényeges elemére.

Következésképpen az Alkotmánybíróság szerint a Grtv2. 27. §-ában foglalt rendelkezés nem tartozik abba a körbe, amelyet az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének formai előírása alapján a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben kell szabályozni.

3.2. Jelen esetben a hatóság döntési jogosultsága magában foglalja a sajtótermékben vagy más reklámhordozón történő közlések előzetes közhatalmi ellenőrzését és tiltását.

Az előzetes ellenőrzés lehetősége a Grtv2. 27. §-ának rendkívül általános megfogalmazása miatt a közlések rendkívül széles körére vonatkozik. Beletartoznak például az időszaki lapok, könyvek és más nyomtatott sajtótermékek népszerűsítésére, ismertségük növelésére, értékesítésük előmozdítására irányuló közlések. Az előzetes tiltás szintén vonatkozhat más kulturális termékek, szolgáltatások (pl. kiállítások) népszerűsítésére, valamint a politikai tárgyú, közügyekkel foglalkozó sajtótermékek és más információhordozók hirdetéseire.

Továbbá az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a sajtótermékben lévő reklámok közzétételének előzetes hatósági tiltása magának a sajtóterméknek a megjelenését is akadályozhatja időlegesen. Ezért a tiltás közvetve olyan közlések nyilvános megjelenését is hátráltathatja, amelyek nem reklámok, hanem az Alkotmány 61. §-ának kiemelt védelmében részesülő szólásnak, véleménynyilvánításnak minősülnek.

A vizsgált szabályozásban a közlés előzetes hatósági megtiltása nincs más feltételhez kötve, mint hogy a reklám a „gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezésbe” ütközzön. Bármilyen szabályszegés észlelése automatikusan a

tiltás szankciójával jár. A hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége, köteles tiltó határozatot hozni. [Ellentétben az Fftv. 47. § (1) bekezdésével, amely az arányosság elvének megfelelő mérlegelést vár el a fogyasztóvédelmi hatóságtól.] A szabályozás nem rendelkezik az előzetes tiltásra vonatkozó döntéshozatali eljárásról, így nem foglal magában garanciális rendelkezéseket sem.

Az Alkotmánybíróság szerint egyéni jogsértés megelőzésére irányuló érdek vagy konkrét közérdekű cél kivételesen szükségessé teheti az előzetes közlési korlátozást. De ez csak akkor érvényesíthető alkotmányosan a sajtószabadsággal szemben, ha határozott biztosítékok állnak rendelkezésre az indokolatlan alapjog-korlátozás elkerülésére.

Az Alkotmánybíróság megerősíti azt az Alkotmány 61. §-án alapuló követelményt, hogy a törvényalkotónak pontosan meg kell jelölnie a szabadság előzetes korlátozhatóságának okait és a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét. [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 202.] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tekinti azt a megállapítást is, amely szerint az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a hatóság döntéshozatali eljárása áttekinthető és követhető legyen. [46/2007. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2007, 592.; 71/2009. (VI. 30. AB határozat, ABK 2009. június, 765, 770-772.) Amennyiben a jogalkotó a sajtószabadság gyakorlásával kapcsolatban meghatározott tilalmak megszegése esetére súlyos szankciót kíván alkalmazni, akkor a sajtószabadság kiemelt alkotmányos jelentőségének szem előtt tartásával kell mérlegelnie, hogy mely fórum előtt, milyen eljárási rendben, milyen jogsértéshez fűzi a jogkövetkezményt. [34/2009. (III. 27.) AB határozat, (ABK 2009. március, 273.)] Továbbá az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a nem a bíróságtól származó rendelkezési jogosultság a közlés átmeneti megtiltására, az egyéb feltételek pontosabb meghatározása esetén is, csak az intézkedés ideiglenességének pontos időbeli korlátozása mellett lehet elképzelhető. [Először: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 97.] Következésképpen az Alkotmány 61. §-a az egyébként gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi közlések esetén is megköveteli az indokolt korlátozással érintett közlések körének pontos körülírását, a kiszámítható hatósági döntéshozatalt, valamint a korlátozás indokaihoz mérten arányos jogkövetkezmények előírását.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Grtv2.-nek az előzetes tiltást megalapozó 27. §-a rendkívül általános megfogalmazású, és a Grtv2. fogalmi rendszeréhez képest nem tartalmaz szűkítést, pontosítást. Ezért a vizsgált szabályozás a vélemény szabadság és azon belül a sajtószabadság aránytalan korlátozására ad módot.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Grtv2. 27. §-a ellentétes az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével. Következésképpen az Alkotmánybíróság a Grtv2. 27. §-ának megsemmisítéséről rendelkezett.

## VI.

Az egyik indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak utólagos absztrakt normakontroll keretében azt kellett megvizsgálnia, hogy a Grtv2.-nek a szexuális ingerkeltésre irányuló áruk reklámját tiltó 9. § (3) bekezdése ellentétes-e a jogállamiságból következő normavilágosság követelményével [Alkotmány 2., továbbá § (1) bekezdés], továbbá sérti-e a média-vállalkozások vállalkozáshoz való jogát [Alkotmány 9. § (1) bekezdés].

1. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva azt kifogásolta, hogy a Grtv2. 9. § (3) bekezdése „bizonytalan megfogalmazású, nem értelmezhető megfelelően”. A támadott rendelkezés szerint tilos az olyan áru reklámja, amely „rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára. [Összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.] Alkotmány sértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő. [Összegezve: 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABK 2009. május, 549, 555.]

Az Alkotmánybíróság megsemmisíti a normát, ha a bizonytalan vagy ellentmondásos megfogalmazás alapjog érvényesítését gátolja. [21/1993. (II. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172, 180.; 13/2001. (I. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 201.] Hasonló megfontolásból ítéli meg szigorúbban az Alkotmánybíróság a büntetőjogi normák egyértelműségét. [30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377, 379.]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben kiemeli azokat az általános, elvi szempontokat, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága fogalmazott meg a normák előreláthatóságával kapcsolatban. Eszerint az az elvárás a jogalkotóval szemben, hogy „lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényhez igazítsa: képesnek kell lennie – hogyha szükséges, jogi tanácsadó segítségével – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre láthassa, milyen következményekkel járhat magatartása. Ez nem azt jelenti, hogy e körülményeknek teljes bizonyossággal kell előreláthatónak lenniük: a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés elérhetetlen. Habár a bizonyosság nagyban kívánatos volna, megvalósítása a szabályozás végletes merevségét eredményezhetné, holott a törvénynek tartania kell az iramot a

mindig változó körülményekkel. Ezért sok törvényt kikerülhetetlenül csak olyan kifejezések használatával lehet megfogalmazni, amelyek többé-kevésbé homályosak, és amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlatra vár (ld. Sunday Times v. Egyesült Királyság (no. 1) ítélet, 1979. április 26., Series A no. 30., 31. o., 49. bek.; Kokkinakis v. Görögország ítélet, 1993. május 25., Series A no. 260-A, 19. o. 40. bek.). A bíróságok jogalkalmazási tevékenységének éppen az az értelme, hogy a bíróságok feladata a fennmaradt értelmezési kételyek elosztatása (ld. mutatis mutandis a Cantoni v. Franciaország ítélet, 1996. november 15., Reports 1996-V, 1628. o. 32. bek.). A törvényektől - amelyek eleve sem rendelkezhetnek minden lehetőségről - megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától (ld. a korábban idézett Vogt v. Németország ítélet, 24.o. 48. bek.)." (Rekvényi kontra Magyarország, 1999. május 20-i ítélet, para. 34.)

Jelen ügyben a „rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányuló áruk” szövegrésszel kapcsolatban az indítványozó nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem talált olyan konkrét indokot, amely a normák általános megfogalmazásából szükségszerűen következő jogértelmezésen túlmenő megértési problémára utalna.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványi részt, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva kifogásolta a Grtv2. 9. § (3) bekezdését.

2. Az indítványozó a média-vállalkozások vállalkozáshoz való jogával is ellentétesnek tartotta a Grtv2. 9. § (3) bekezdését.

2.1. Az Alkotmánybíróság először az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban fejtette ki: „A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...) A vállalkozás joga (...) a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének - esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott - biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent - de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül -, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. (ABH 1993, 341-343.)

Tehát az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében meghatározott vállalkozás joga alapjognak minősül, amely az Alkotmány 8. §-ának megfelelően korlátozható. Mivel a vállalkozáshoz való jog a foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyik aspektusa, ezért az Alkotmány „bárkinek (tehát nemcsak a természetes

személyeknek) biztosítja a vállalkozási, üzleti tevékenység kifejtését". (Először: 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 609.)

Az alapjog-korlátozás általános feltételeit a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság. „A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (A vizsgált ügyben például a taxis vállalkozás gyakorlását korlátozzák a kaucióra és az autó állapotára, vizsgáztatására stb. vonatkozó előírások; alanyi korlát a vizsgakötelezettség; tárgyi, azaz a vállalkozni kívánó személyi tulajdonságaitól teljesen független korlát a kiadható engedélyek számának meghatározása.) (...) A háromféle korlátozás alkotmányosságát (...) más-más, egyre szigorúbb mércével kell elbírálni. Az alkotmányosság értékelésének vázolt módszertana szerint a szükségesség és arányosság kritériumait lehet lazítani vagy szorítani attól függően, hogy a vállalkozáshoz való jog milyen fajta korlátozásáról van szó.” (ABH 1994, 117, 121-122.)

Ezt erősítette meg a 1105/B/1993. AB határozat: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „vállalkozás alapjogát érintő állami korlátozások alkotmányossága eltérő mérték alapján minősül aszerint, hogy az állam a vállalkozás gyakorlását, vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e. A vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteteti legsúlyosabban, ha az állam a vállalkozót valamely vállalkozói tevékenység folytatásából teljesen kizárja és ezáltal a vállalkozó azt nem választhatja.” (ABH 1994, 640.)

Tehát a teszt szerint a vállalkozáshoz való jog esetében a jogkorlátozási vizsgálat első lépésben arra terjed ki, hogy a szabályozás korlátozza-e a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását. A foglalkozás gyakorlását érintő korlátozásnál szigorúbb alkotmányossági megítélés alá tartozik, ha a szabályozás a foglalkozás szabad megválasztását korlátozza, és ezen belül is más a megítélésük az alanyi, illetve a tárgyi korlátoknak.

Az Alkotmánybíróság számos ügyben a teszt első elemének alkalmazásával választ adott a felmerült alkotmányossági kérdésre. „A közterület használatának megtiltása a vállalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadságát nem érinti. A vállalkozáshoz való jogból senkinek sem származik joga arra, hogy tevékenységét meghatározott területen, különösen a közterület meghatározott részén gyakorolja.” (1051/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1483, 1485.) Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben azt állapította meg, hogy nem tartozik a vállalkozáshoz való jog által védett körbe, hogy a vállalkozó egy adott helyen (üzletben) folytassa a tevékenységét. Az ideiglenes vagy végleges „üzletbezárással érintett személy (a vállalkozó) a szankció alkalmazását követően is élhet vállalkozási jogával, de ezt valamely más üzletben kell gyakorolnia.” (685/B/1999. AB



határozat, ABH 2004, 1374-1375.)

Az Alkotmánybíróság a teszt második elemét, az objektív és a szubjektív szempontok alkotmányossági mérlegelését a 3/2001. (I. 31.) AB határozatban összegezte, és megállapította: „A vállalkozás engedélyhez, illetve a konkrét tevékenység igazolványhoz kötése, amelynek megszerzéséhez vizsgát kell tenni, nem is szükségtelen és nem is aránytalan korlátozása a vállalkozás, illetve a foglalkozás szabad megválasztásának.” (ABH 2001, 68, 80-81.)

2.2. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jogra vonatkozó gyakorlata alapján ítélte meg az indítványban felvetett problémát.

Jelen ügyben az indítványozó a média-vállalkozások védelmében lépett fel. Az indítvány összefüggésében ezek a vállalkozások nem a reklámozók [Grtv2. 3. § l) pont], hanem a reklám közlétezői [Grtv2. 3. § k) pont] közé sorolhatók. Vagyis itt az indítványozó nem azok jogsérelmét állította, akik érdekében a reklámot közlétezik, illetve, akik a reklámot megrendelik (tipikusan az áru előállítói, forgalmazói), hanem azok jogvédelme érdekében lépett fel, akik a reklám közlétezésére alkalmas eszközökkel rendelkeznek, és azok segítségével a reklámot megismerhetővé teszik („média-vállalkozások”). (Továbbá az indítvány nem érintette az interneten történő kereskedelem speciális aspektusait sem.)

A Grtv2. támadott 9. § (3) bekezdése minden vállalkozás számára tiltja az olyan áru reklámját, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul. Ugyanakkor a (4) bekezdés alapján a tilalom nem vonatkozik „a szexuális termékek, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra.”

A szabályozás alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a 9. § (3) bekezdése nem érinti általánosságban a sajtó- és más médiatermékek előállítóinak vállalkozáshoz való jogát. Ugyanis a sajtó-, illetve médiatevékenység mint foglalkozás (vállalkozás) szabad megválasztását nem akadályozza, és a vállalkozás gyakorlásának lényegére sincs kihatással.

A Grtv2. 9. § (3) bekezdése - elvileg - egyedül azoknál a vállalkozásoknál jelenthet korlátozást, amelyek kifejezetten szexuális ingerkeltésre irányuló rendeltetésű áruk reklámozására jönnek létre. A Grtv2. ezek piacra lépését sem zárja ki, mert a 9. § (4) bekezdése alapján a szexuális termékek üzletén belül elhelyezhetők, tehát a szabályozás nem állít akadályt a vállalkozás megválasztása elé.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban emlékeztet arra, hogy a 794/B/1999. számú határozatban - a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben - arra a következtetésre jutott, hogy nem alkotmányellenes „a szexuális szolgáltatás hirdetésében való közreműködés” megtiltása a szexuális árunak nem minősülő sajtótermékekben. Az Alkotmánybíróság abban az ügyben a szólásszabadság korlátozásának arányossági vizsgálata körében értékelte, hogy „a szabályozás nem általános közlétezési tilalmat vezet be, hanem a hirdetéseket a sajtótermékek egy meghatározott körébe szorította vissza.” (ABH 2004, 1379, 1386.)

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben akkor állapított meg alkotmányellenességet, amikor „a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.” A műsorszolgáltatási jogosultság pályázat nélküli meghosszabbításáról hozott határozat indokolása szerint: „Különösen nagy súllyal esik latba, hogy mindez a tömegtájékoztatás területén történt. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadság és az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt, a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozására vonatkozó alkotmányos cél ugyanis a minél nyitottabb, sokszínűbb, és legalább elméletileg mindenki számára hozzáférhető médiapiac létrehozatalát és fenntartását igényli.” [71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABK 2009. június, 765, 770.]

Következésképpen az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy jelen ügyben nem állapítható meg a vállalkozáshoz való jog sérelme, ezért a Grtv2. 9. § (3) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Grtv2. 9. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

## VII.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azokat az alkotmányjogi panaszokat és konkrét normakontrollra irányuló bírói kezdeményezéseket, amelyek a Grtv.-nek a dohányreklámok tilalmára vonatkozó rendelkezéseit kifogásolták. Ezek az indítványok a Grtv2.-nek a dohányreklámok tilalmát érintő 13. § (1) bekezdését, a (2) bekezdés második fordulatát és a (4) bekezdés b) pontját kifogásolták az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 9. § (2) bekezdésére és a 61. §-ára hivatkozva.

Az indítványok alapjául szolgáló közigazgatási ügyek egyik részében a hatóság üzletek homlokzatán elhelyezett, dohánytermékre utaló felirat, reklámszöveg, napvédő ponyva miatt állapított meg törvénysértést. Az ügyek másik részében a hatóság azt minősítette törvénysértőnek, hogy a dohánygyár nyereményjátékban való részvételre szóló felhívást helyezett el a forgalomba hozott termékben.

A konkrét ügyek kapcsán az indítványozók kifogásolták az alkalmazott jogszabályi rendelkezések („eladás helye”, „árubemutató”, „árfeltüntetés”, „áru elérhetőségét jelző eszköz”) bizonytalan megfogalmazását. Álláspontjuk szerint az alkotmányban elismert véleményszabadsággal nincs összhangban a Grtv. olyan értelmezése, amely teljesen kizárja a kommunikációt a dohánygyárak és a fogyasztók között. Ezért csak olyan szabályozás fogadható el, amely alapján lehetőség van dohányreklám elhelyezésére az eladási hely külső homlokzatán, valamint a tényleges vevőknek szóló reklám (nyereményjáték-felhívás) közlésére.

Szintén a véleményszabadsággal összefüggésben hivatkoztak az indítványozók a vállalkozáshoz való jogra. Álláspontjuk szerint

a dohánygyárak és a fogyasztók közötti kereskedelmi célú kommunikáció nélkül nem valósulhat meg a vállalkozás szabadsága.

Összességében az indítványozók úgy értékelték a Grtv. módosításait, hogy azok kellő súlyú alkotmányos indok nélkül teljesen megtiltották a dohányreklámokat, ami ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával.

2. Az Alkotmánybíróság a dohányreklámokkal kapcsolatos indítványok elbírálásakor a jelen határozat indokolásának IV. pontja mellett a 37/2000. (X. 31.) AB határozatot tekinti irányadónak.

A határozat értelmében „a dohányárúkról szóló kereskedelmi információk esetében kiemelt jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámozás terén a véleményközlés egyéb formáinál szélesebb körű állami beavatkozás lehetőségét ismeri el. A dohánytermékek ugyanis minden kétséget kizáróan rendkívül ártalmasak az egészségre. Ebből következik, hogy a reklámok címzettjei, vagyis a lehetséges fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga különös garanciákat igényel. Emellett a dohányreklámokat szabályozó normák vizsgálatakor a kifejezés szabadságával szemben kellő súllyal kell figyelembe venni az állam alkotmányos kötelességét a gyermekek védelmére [Alkotmány 67. § (1) bekezdés].” (ABH 2000, 296.)

Az Alkotmánybíróság a 37/2000. (X. 31.) AB határozatban a következőképpen összegezte álláspontját: „az állam a dohányárú reklámjának szabályozásakor eleget tett az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és 70/D. § (1) bekezdéséből következő intézményes élet- és egészségvédelmi kötelességének, és teljesítette az Alkotmány 67. § (1) bekezdésén alapuló kötelezettségét a gyermekek megfelelő testi és szellemi fejlődésének védelmére. Ebből következik, hogy az Alkotmányból nem vezethető le a dohányárú reklámjának teljes tilalma. Mindez nem zárja ki azt, hogy a jogalkotó további korlátozásokat fogalmazzon meg, amennyiben azokra szükség van az állampolgárok megfelelő tájékoztatása, továbbá életének, egészségének védelme érdekében. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a dohánytermékek reklámját érintő tilalmak és korlátozások akkor felelnek meg az Alkotmány 61. §-a által támasztott követelményeknek, ha azokat az állampolgárok életének, egészségének védelme, illetve a gyermekek megfelelő testi és szellemi fejlődésének védelme kellően indokolja.” (ABH 2000, 299.)

3. Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette a 37/2000. (X. 31.) AB határozat meghozatala utáni változásokat az Európai Unió jogában és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeiben.

3.1. A reklám mint szolgáltatás szabad forgalma és a reklámhordozó mint áru szabad forgalma az Európai Unió belső piacán érvényesülő szabadságok közé tartozik. Ugyanakkor a reklám szabadsága nem jelent korlátok nélküli szabadságot. Az Unióban nincs egységes reklámszabályozás, de a tagállamok cselekvését több részterületen, így a dohányreklámok terén is, uniós normák szabályozzák. A 89/552/EGK irányelv megtiltotta a

dohánytermékek reklámozását a televízióban, majd az irányelvet módosító 97/36/EK irányelv kimondta, hogy a dohánytermékek előállítói nem szponzorálhatnak műsorokat a televízióban. A 98/43/EK irányelv előírta, hogy a tagállamoknak meg kell tiltaniuk a dohányreklámokat a közterületeken, a sajtóban, valamint meg kell tiltaniuk a dohánytermékek előállítóinak szponzori tevékenységét. Az Európai Bíróság 2000. október 5-én a 98/43/EK irányelvet megsemmisítette. A bíróság döntése értelmében az Európai Bizottságnak nem volt hatásköre a dohányárak reklámját tiltó szabályozásra. Ugyanakkor a bíróság határozata nem zárta ki a dohányreklámok meghatározott formáinak részleges tiltását, amennyiben az összhangban van az uniós szabadságokkal. (C-376/98. Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa.)

Ezt követően (2003. május 26-án) az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa elfogadta a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szóló 2003/33/EK irányelvet. Az új dohányreklám-irányelv szabályozza a dohánytermékek reklámozását a televíziótól eltérő médiában, azaz a sajtóban és más nyomtatott kiadványokban, a rádiós műsorszórásban és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokban. Szabályozza a rádióműsorok, valamint a több tagállamot érintő vagy több tagállamban zajló, illetve más módon, határokon átnyúló hatást gyakorló rendezvények vagy tevékenységek dohányipari cégek általi szponzorálását, beleértve a dohánytermékek ingyenes vagy árengedménnyel történő terjesztését is. Ugyanakkor nem tartoznak az irányelv alkalmazási körébe a reklámozás egyéb formái, úgymint a közvetett reklámozás, valamint a határokon átnyúló hatással nem rendelkező rendezvények vagy tevékenységek szponzorálása. Az irányelv megerősíti, hogy továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy ezeket a kérdéseket az emberi egészség védelmének biztosítása érdekében a saját maguk által szükségesnek ítélt módon szabályozzák. [Bevezető (12) bekezdés; 1. cikk (1) bekezdés]

A 2003/33/EK irányelv a televízióra vonatkozó reklámtilalmat (89/552/EGK irányelv) kiterjeszti a rádióra; a sajtóra és más nyomtatott kiadványokra (kivéve a dohányipari szakembereknek szóló kiadványok, és a harmadik országbeli kiadványok); és a határon átnyúló hatást gyakorló rendezvények szponzorálására. (3-5. cikk.) Az irányelv nem kötelezi a tagállamokat mindenre kiterjedő reklám-tilalomra, de lehetőséget ad a tagállamoknak szigorúbb rendelkezések elfogadására. A tagállamok ilyen esetben sem tilthatják meg, és nem korlátozhatják az irányelvnek megfelelő termékek és szolgáltatások szabad mozgását. (8. cikk.)

Hasonlóan a 98/43/EK irányelvhez, Németország indítványára az Európai Bíróság állást foglalt a 2003/33/EK irányelvről is. A felperes a közösségi jogalap hiányára, az áruk szabad mozgására és a versenyszabadságra hivatkozva kezdeményezte a sajtóra és a rádióra vonatkozó reklámtilalom (3. és 4. cikk) megsemmisítését. Az Európai Bíróság 2006. december 12-én hozott ítéletében megállapította, hogy az irányelv összhangban áll a

közösségi joggal, ezért a keresetet elutasította. (C-380/03. Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa.)

A dohánytermékek reklámozásával összefüggő rendelkezéseket tartalmaz továbbá az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2001/37/EK irányelve a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről.

3.2. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi III. törvényt. Az ENSZ keretei között elfogadott keretegyezmény és jegyzőkönyveinek célkitűzése az, hogy megvédjék „a jelenlegi és a következő nemzedékeket a dohánytermék-fogyasztás és a dohányfüst-expozíció pusztító egészségi, szociális, környezeti és gazdasági következményeitől azáltal, hogy keretet adnak a Részes Felek által országos, regionális és nemzetközi szinten megvalósítandó dohányzásellenes intézkedésekhez, a dohányfogyasztás és a dohányfüst-expozíció előfordulási gyakoriságának folyamatos és számottevő csökkentése érdekében. (3. cikk.)

A keretegyezmény 13. cikke szabályozza a dohánytermékek reklámozását, promócióját és a szponzorálást. A 2. pont kimondja: „A Részes Felek, alkotmányukkal vagy alkotmányos alapelveikkel összhangban, belekezdenek az összes dohányreklámozás, -promóció és szponzorálás teljes betiltásába. Ebbe beletartozik, a jogi környezet és az adott Részes Fél számára rendelkezésre álló technikai eszközöktől függően, a saját felségterületéről kiinduló, határokon átnyúló reklámozás, promóció és szponzorálás átfogó betiltása. (...)” A 3. pont alapján az „a Részes Fél, amely alkotmánya vagy alkotmányos alapelvei következtében nincsen abban a helyzetben, hogy teljes tilalmat vezessen be, korlátozásokat alkalmaz minden dohányreklámozásra, -promócióra és szponzorálásra. (...)” Az államok konkrét intézkedéseiről rendelkező 4. cikk alapján a Részes Felek:

„a) megtiltanak minden olyan dohányreklámozást, promóciót és szponzorálást, amely dohányterméket olyan eszközzel népszerűsít, amely valótlan, félrevezető vagy megtévesztő, vagy amely alkalmas a termék jellemzőire, egészségi hatásaira, veszélyeire vagy kibocsátásaira vonatkozó téves benyomás keltésére;

b) előírják, hogy egészségi vagy egyéb megfelelő figyelmeztetések vagy üzenetek kísérjenek minden dohányreklámot, és értelemszerűen, promóciót és szponzorálást;

c) korlátozzák azoknak a közvetlen és közvetett ösztönzőknek az alkalmazását, amelyek dohánytermékek vásárlására ösztönzik a lakosságot;

d) megkövetelik, amennyiben nincsen teljes tiltás, hogy a dohányipar az illetékes kormányzati hatóságok számára közölje a még nem betiltott reklámozásra és szponzorálásra fordított kiadásokat. E hatóságok belátásuk szerint ezeket az adatokat, a belső jogrendtől függően, hozzáférhetővé tehetik a lakosság és a Felek Konferenciája számára, a 21. Cikk rendelkezéseivel összhangban;

e) teljesen betilthatják, vagy olyan Résztes Fél esetében, amely alkotmánya vagy alkotmányos alapelvei miatt nincsen abban a helyzetben, hogy teljes betiltást rendeljen el, korlátozhatják a dohányreklámozást, promóciót és szponzorálást a rádióban, televízióban, nyomtatott sajtóban és értelemszerűen egyéb tömegtájékoztatási eszközökben, mint például az interneten, öt éven belül; és

f) megtilthatja, vagy olyan Résztes Fél esetében, amely alkotmánya vagy alkotmányos alapelvei miatt nincsen abban a helyzetben, hogy tilalmat rendeljen el, korlátozhatja a nemzetközi események, tevékenységek és/vagy az azokon résztvevők dohánygyarak általi szponzorálását.”

3.3. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2009-ben két döntésében azt hangsúlyozta, hogy a dohánytermékek reklámjának korlátozása és szankcionálása lényeges részét képezi annak a széleskörű stratégiának, amelyet az európai államok alkalmaznak a dohányzás ellen. A dohányreklámok esetében az alapvető közegészségügyi megfontolások elsőbbséget élvezhetnek az üzleti szempontokkal és akár a kifejezés szabadságával szemben is. (Hachette Filipacchi Presse Automobile és Dupuy kontra Franciaország, valamint Sociétés de Conception de Presse et d'Édition és Ponson kontra Franciaország, 2009. március 5-i ítéletek.)

4. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a konkrét normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok és bírói kezdeményezések elbírálásánál az alábbiakra alapozta döntését.

- Konkrét normakontrollra irányuló indítványok alapján a normavilágosság értékelésére a tartalmi alapjogi vizsgálat keretében kerülhet sor. A szabályozás akkor nyilvánítható alkotmányellenesnek, ha a bizonytalan normatartalom alapjogi sérelmet eredményez. (Indokolás III. rész 2-3. pont és VI. rész 1. pont.) Ebből az következik, hogy a szabályozás és a konkrét ügy kontextusában, a jogkorlátozás arányosságának értékelésekor kell mérlegelni, hogy alapjogi sérelemmel járt-e a bizonytalan normaszervezet.

- Az indítványok a vállalkozások kommunikációjának korlátozását a szólásszabadsággal összefüggésben vetették fel, ezért az Alkotmánybíróságnak a vállalkozások véleménynyilvánítási szabadságáról kell állást foglalnia. (VI. rész 2. pont.)

- A tiltott vagy korlátozott kereskedelmi közlés alkotmányos védelmének megítéléséhez figyelembe kell venni egyfelől a közlő személyét, a közlés célját és tárgyát (az üzleti cél súlyát), másfelől a jogszabályi korlátozás indokát és mértékét. (IV. rész.)

- A gazdasági közléseken belül a dohány-reklám speciális megítélés alá esik a dohánytermékek súlyos egészségkárosító hatása és hátrányos szociális, környezeti és gazdasági következményei miatt. Ezt tükrözik - az Alkotmánybíróság 37/2000. (X. 31.) AB határozatán túl - az ismertetett nemzetközi jogi és európai uniós szabályozási változások. (VII. rész 2-3. pont.)

Az indítványozók kétfajta cselekmény alapjogi védelmét igényelték az Alkotmánybíróságtól: dohánytermék elnevezését tartalmazó feliratok elhelyezését üzletek külső homlokzatán; valamint a fogyasztóknak szóló, nyereményjátékokban való részvételre történő felhívás elhelyezését a dohánytermék dobozában. Az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll keretében a kifogásolt közigazgatási és bírósági eljárások tárgyához igazodva végezte el a támadott normák vizsgálatát.

5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján először azokat az indítványi elemeket vizsgálta meg, amelyek a Grtv.-nek az eladási helyre vonatkozó szabályozását kifogásolták a normavilágosság követelményére és tartalmi alapjogi sérelemre hivatkozva. Az indítványozók elsődlegesen azt sérelmezték, hogy a kifogásolt normák – a bizonytalan fogalomhasználat miatt – nem alkalmazhatók egységesen, ami jogbizonytalanságot okoz.

5.1. A Grtv. 13. § (1) bekezdése kimondta: „Tilos közzétenni dohányáru reklámját.” A 13. § (4) bekezdés b) pontja szerint az (1) bekezdésben foglalt tilalom nem terjed ki „a dohányáru eladási helyén való bemutatására és árfeltüntetésére”. A bírói kezdeményezések szerint az „eladási hely” fogalma nem kellően konkrét a jogalkalmazó számára. Az alkotmányjogi panaszok azt kifogásolták, hogy a konkrét ügyekben a közigazgatási hatóságok és a bíróságok úgy értelmezték az eladási hely fogalmát, hogy abba nem tartozik bele az üzlet külső frontja (homlokzat, üzletportál). Az indítványok az eladási hellyel összefüggésben kifogásolták az „árubemutatót”, „árfeltüntetőt”, „áru elérhetőségét jelző eszközt” törvényi fogalmait.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosságra hivatkozva nem kifogásolható, hogy a Grtv.-beli kivételszabály nem vonatkozik az üzletek külső frontján (cégtábla, üzletnévtábla), a bejárat mellett-felett, a bevásárlóközpontok folyosóin lévő dohányshopok külső-felső homlokzatán lévő (világító neon) reklámtáblán, illetőleg az üzlettéren kívül elhelyezett dohányáru-márkajelzésekre. „A jogbiztonságból nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül.” [71/2002. AB határozat, ABh 2002, 417, 424.]

Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a Grtv.-nek egységes bírói értelmezése alakult ki (Legf. Bír. Kfv. III. 37.021/2004. és Kfv. IV. 37.304/2005/9. számú ítélete), és azt követte a jogalkotó a Grtv2.-ben. Az eladási helyet pontosító és a Grtv.-hez képest szűkítő törvényi rendelkezés alapján a reklámtilalom nem vonatkozik „az üzletben a dohánytermékek forgalmazására vonatkozó külön jogszabály szerint a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített helyen elhelyezett, kizárólag a dohányáru megnevezését, illetve árát megjelenítő olyan reklámra, amely dohánytermék-márkanévneként

nem haladja meg az A/5 (148x210 mm) méretet, és összességében a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített hely dohánytermékekhez való hozzáférés lehetőségét biztosító homlokzati felületének húsz százalékát, de legfeljebb üzletenként az A/1 (594x841 mm) méretet.” [Grtv2. 19. § (4) bekezdés c) pont.]

Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Grtv. 13. § (4) bekezdés b) pontjának értelmezése egységessé vált, a norma általános szerkezetéből adódó jogértelmezési kérdéseket a bírói gyakorlat megválaszolta. Következésképpen az Alkotmánybíróság a normavilágossággal összefüggő indítványi elemeket elutasította.

5.2. Az indítványozók releváns tartalmi kifogása szerint a dohányreklámok (a konkrét esetekben márka-feliratok) tilalma az üzletek homlokzatán, külső frontján teljesen ellehetetleníti, illetve aránytalanul korlátozza a kereskedelmi szólásszabadságot.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben a szabályozás nem lehetetleníti el teljesen a kereskedelmi kommunikációt. A logót, márkafeliratot tartalmazó dohányreklámok tilalma az üzletek homlokzatán korlátozza a kereskedelmi szót, azon belül a reklámozás lehetőségét.

A korlátozás és a véleményszabadsággal védett értékek viszonyának megítélésénél az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti a 473/B/2005. AB határozat megállapítását az épületek falán elhelyezett üzletfeliratokról. A vállalkozások üzletfeliratainak „célja elsődlegesen valamely áru vagy szolgáltatás népszerűsítése, ismertté tétele, és nem a demokratikus párbeszédben való részvétel előmozdítása”, ezért nem állnak összefüggésben a véleményszabadság alapértékeivel. (ABK 2009. január, 62, 64.) Ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság azzal egészíti ki, hogy az üzletek homlokzatán elhelyezett logók és márkafeliratok nem tartalmaznak közérdekű információt, és nem sorolhatók az egyéni önkifejezés alkotmányosan védett tartományába sem.

Jelen ügyben a támadott szabályozás nem az üzletet működtető vállalkozások kereskedelmi kommunikációját korlátozta, hanem a dohánygyárakat, amelyek szerződés alapján a versenytársakat és más vállalkozásokat korlátozó vagy kizáró jogokat szereztek a hirdetésnek minősülő felirat elhelyezésére a kültéri homlokzaton. A reklámozó vállalkozásnak ebben a helyzetben az üzleti érdeke az, hogy a dohánytermék értékesítését előmozdító, a fogyasztást ösztönző márkanév megjelenjen a dohánytermékeket árusító üzlet külső frontján.

A korlátozó szabályozás abba a nemzetközi és hazai átalakulási folyamatba illeszkedik, amelynek célja, hogy csökkenjenek a dohánytermékek súlyos egészségkárosító hatásai és a dohányfogyasztás által okozott hátrányos szociális, környezeti és gazdasági következmények. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a közérdekű cél szükségessé teszi a dohánytermékek kereskedelmével kapcsolatos gazdasági reklámok közlésének korlátozását.



Az Alkotmánybíróság a kifogásolt szabályozást összevetette az elérni kívánt közérdekű céllal. E körben tekintetbe vette, hogy a korlátozás a kereskedelmi kommunikáció legkevésbé védett elemei közé tartozó közlést érinti. A korlátozás egyértelműen arra irányul, hogy a dohánygyárak kevésbé tudják fogyasztásra ösztönözni a potenciális fogyasztókat. Ugyanakkor ez a korlátozás nem zárja ki, hogy a tényleges fogyasztók a gyártóktól információhoz jussanak a különféle dohánytermékekről az üzletek eladási (forgalmazási) helyein. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a korlátozás nem iri el a vállalkozáshoz való jog alkotmányosan védett tartományát, mert nem korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását, és nem állít a foglalkozás gyakorlása elé alanyi vagy tárgyi akadályt.

[Ehhez hasonlóan a közterületekkel összefüggésben a 1051/B/1999. AB határozatban: „A közterület használatának megtiltása a vállalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadságát nem érinti.” (ABH 2002, 1483, 1485.) Nem sérti a tulajdonjogot, ha a falfelület tulajdonosán túl a közterület tulajdonosának hozzájárulása is szükséges a közterülettel közvetlenül határos falfelületeken plakátok elhelyezéséhez, mert a plakátok elhelyezésére vonatkozó korlátozás nem vonja el a tulajdont, és nem zárja ki a használati jogok érvényesülését. 78/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABK 2009. július-augusztus, 912.]

6. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta azokat az indítványi elemeket, amelyek azt kifogásolták, hogy a Grtv. 13. §-ának rendelkezései alapján tilos információközlések – a konkrét esetekben: a fogyasztóknak szóló, nyereményjátékban való részvételre történő felhívások – elhelyezése a dohánytermék dobozában. A Grtv. 13. § (1) bekezdése tiltja a dohányáru reklámjának „közzétételét”, míg a 13. § (4) bekezdés b) pontja alapján a tilalom nem terjed ki „a dohányáru eladási helyén való bemutatására és árfeltüntetés”-re.

6.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a termékdobozban elhelyezett információközlések (pack insert vagy doboz-inzert) részben eltérő alkotmányos megítélés alá esnek, mint az üzletek külső homlokzatán elhelyezett feliratok és logók. Az utóbbi közlés minden esetben bárki, így gyermekek számára is hozzáférhető, és kizárólagosan vagy meghatározóan a termék fogyasztására ösztönöz. Ezzel szemben a doboz-inzert címzettjei a tényleges fogyasztók. Az információ tipikus esetben (bolti értékesítésnél) a fogyasztók előre meg nem határozott köréhez, törvényben lehetővé tett direkt marketing alkalmazásakor pedig előre meghatározott fogyasztókhoz juthat el.

További különbség, hogy a termékdobozban elhelyezett információ nem feltétlenül ösztönöz fogyasztásra. Annak ellenére, hogy nehéz elvi határvonalat húzni az intézményi és információs hirdetés, illetve a fogyasztásra ösztönző reklám között, megállapítható, hogy a doboz-inzert tartalmazhat semleges terméktájékoztatást, a fogyasztó informált választását segítő adatokat, a gyártó gazdasági helyzetéről vagy gazdaságpolitikai álláspontjáról szóló tájékoztatót, vagy akár

kulturális információt is. Ezek a közlések nem választhatók el teljesen a gyártó elsődleges céljától, vagyis a termék értékesítésétől, de a lehetséges információtartalom sokféleségét mégsem lehet figyelmen kívül hagyni.

6.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során tekintetbe vette, hogy Grtv. alkalmazásakor a bírói gyakorlat egységessé vált a tekintetben, hogy a Grtv. 13. § (1) bekezdése szerinti „közzététel” megvalósul a reklám termékdobozban történő elhelyezésével.

A Legfelsőbb Bíróság irányadó döntése szerint a doboz-inzert elhelyezésével széles körben fennáll a megismerés lehetősége, és a termék felbontásával a tényleges megismerés is megtörténik. A dohánygyár azzal a céllal helyezi el a reklámokat (felhívásokat) a dobozokban, hogy a célközönség megismerje azokat, és így kifejtse a reklámozó által megkívánt hatást (a fogyasztásra ösztönzést). A termékdobozban elhelyezett gazdasági reklám tartalmú tájékoztatások átlélik az árubemutató határát, valamint azok tipikusan nem az eladási helyen, hanem azon túl fejtik ki hatásukat, ezért a doboz-inzertek sértik a Grtv. 13. § (1) bekezdését, és nem tartoznak a 13. § (4) bekezdésében foglalt kivételek közé. (Kfv. III. 37.127/2005/4. számú ítélet; Kfv. III. 37.073/2005/5. számú ítélet.)

6.3. Jelen ügyben az indítványozók a dohánytermék dobozában elhelyezett, nyereményjátékban való részvételre ösztönző felhívások számára igényelték az Alkotmány 61. §-ának védelmét. Az egyik ügyben a termékdoboz belsejében két oldalas szórólap „Indul a kódvadászat”, illetve „Hogyan lehetsz nyerő” cím alatt arról tájékoztatta a fogyasztókat, hogy a szórólagra nyomtatott egyedi kódot SMS-ben elküldve nyereményjátékban vehetnek részt, amelynek nyereménye naponta tízezer forint. A legalább tíz különböző kódot beküldők részt vehettek a fődíj-sorsoláson ahol egy notebookot lehetett nyerni. (II.P.21.335/2003/15. számú ítélet). A másik releváns ügyben a termékdobozban elhelyezett nyereményjáték-felhívás szerint személygépkocsik és motorkerékpárok kisorsolásában vehetett részt az, aki postára adott öt nyereményszelvényt. (K.3010/2004/14. számú ítélet.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – tekintetbe véve a jelen határozat indokolásának IV. részében és a VII. rész 4. pontjában foglaltakat – az Alkotmány 61. §-a nem képezi akadályát annak, hogy a törvényhozó ezeket az üzleti célú, kereskedelmi kommunikációkat korlátozza. Az információkat közlő kereskedelmi jogalanyoknak (jelen ügyben a dohánygyáraknak) nincs az egyéni autonómiából fakadó saját véleményük, és a közléssel nem a politikai közvélemény formálásához járulnak hozzá. Ebben a körben a kommunikáció kizárólag olyan üzleti célú reklámtevékenység, amely további fogyasztásra ösztönzi a fogyasztókat, miközben nem ad többletinformációt a termékekről. Külön figyelembe kell venni, hogy a fogyasztásra ösztönző reklám dohánytermékekre vonatkozik, amelyek egészségkárosító hatása miatt elfogadott a szigorúbb állami beavatkozás.

Következésképpen az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy

a vizsgált tárgykör az Alkotmány 61. §-a által legkevésbé védett közlések közé tartozik. A törvényi korlátozás szükségességét közegészségügyi célok és az állam egészségvédelmi kötelessége alapozza meg. A korlátozás arányosnak tekinthető, mert az üzleti célú kommunikációt érinti, és a közigazgatási jog intézményrendszerén belül érvényesül.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítványok alapján nem foglalt állást a tényleges fogyasztóknak szóló egyéb közlések alkotmányossági összefüggéseiről.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Grtv2. 13. § (1) és (2) bekezdése, valamint a (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

#### VIII.

Az egyik alkotmányjogi panasz előterjesztője az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésére hivatkozva kezdeményezte Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát és megsemmisítését. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a perben a bíró indokolási kötelezettség és fellebbezési lehetőség nélkül elutasította azt az indítványát, Abtv. 38. § (2) bekezdése szerint függessze fel a pert, és kezdeményezze az Alkotmánybíróság vizsgálatát az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenessége miatt. A bíró csak az ítélet indokolásában tért ki az ügy alkotmányos aspektusaira.

1. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése a bíró számára biztosítja azt a jogot, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. 31/2007. (V. 30.) AB határozat megállapítása szerint az Abtv. e rendelkezése alapján „a bíró az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezője akkor is, ha az előtte folyamatban levő eljárásban a felek kérik az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését. A felek indítványa alapján is csak akkor van helye az alkotmánybírósági eljárás bírói kezdeményezésének, ha a bíró maga úgy ítéli meg, hogy az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Az Abtv. 38. §-a alapján benyújtott bírói kezdeményezésnek a bíró, és nem a kezdeményezést kérő fél alkotmányossági álláspontját kell tartalmaznia.” (ABH 2007, 381.)

Az Abtv. 38. § (2) bekezdése a bírósági eljárásban indítványozási joggal rendelkező személy számára azt a jogot biztosítja, hogy kérelemben (indítványban) a bíró 38. § (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezze, ha úgy ítéli meg, hogy a szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Vagyis a kérelem előterjesztésére jogosult személy azt kezdeményezheti, hogy az ügyben eljáró bíró vizsgálja meg, ellentétes-e az Alkotmánnyal az

alkalmazandó jogszabály. Ez nem egy absztrakt értelmezési kezdeményezés, mert csak az jogosult előterjeszteni, „aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.” Tehát az indítványozónak indokolt kérelmet kell előterjesztenie, és a bíró köteles érdemben megvizsgálni a kezdeményezést. A 38. § (1) bekezdése szerint a bíró csak akkor adhat helyt a kezdeményezésnek, ha annak alapján ő is arról győződik meg, hogy a jogszabály alkotmányellenes („észleli” az alkotmányellenességet).

A Pp. támadott - és a konkrét ügyben alkalmazott - rendelkezése szerint fellebbezésnek nincs helye az eljárás folyamán hozott végzések ellen, kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi. A Pp. 212. § (1) bekezdése szerint a bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben V ideértve a per megszüntetését is - végzéssel határoz. Ezekből a szabályokból következik, hogy a bíró végzéssel dönt az Abtv. 38. § (2) bekezdés szerinti, az eljárás felfüggesztésére vonatkozó kérelemről. A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek, mivel nincs olyan törvényi rendelkezés, amely azt külön megengedné. A bírói gyakorlat szerint a tárgyalás felfüggesztésére irányuló kérelmet elutasító végzés pervezető határozat (BH1990.303), ezért nincs helye fellebbezésnek. Tehát az alkotmánybírói eljárás bírói kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító bírói döntéssel szemben a Pp. és az Abtv. alapján nincs jogorvoslati lehetőség.

2.1. Az Alkotmánybírói álláspontja szerint a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja nem ad alapot az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző, önkényes bírói döntéshozatalra. Egyrészt azért, mert a szabályozás egyértelművé teszi, hogy milyen esetekben van helye fellebbezésnek a végzés ellen. E tekintetben a bírónak nincs mérlegelési joga. Másrészt azért, mert az Abtv. 38. § (2) bekezdése szerinti kérelemről - csakúgy, mint a Pp. 152-153. §-a alapján előterjesztett, a tárgyalás felfüggesztésére vonatkozó kérelemről - a bírónak kellő mérlegelés nyomán indokolt döntést kell hoznia. A Pp. szabályozása azt teszi lehetővé, hogy a mérlegelés eredményét és indokait a bíró az ítélet indokolásában fejtse ki. [A Pp. 221. § (2) bekezdése alapján az eljárás folyamán hozott határozatokat csak annyiban kell megindokolni, amennyiben azok csak az ítélet elleni fellebbezésben támadhatók meg.]

2.2. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés azért sérti a bíróság előtti egyenlőség elvét [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert a tárgyalás felfüggesztésével az Alkotmánybírói eljárását kezdeményező bírósági végzéssel szemben helye van fellebbezésnek, míg az ilyen kérelmet elutasító döntéssel szemben nincs jogorvoslat. [A Pp. 155. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a felfüggesztést elrendelő bírósági határozat ellen külön fellebbezésnek van helye. Ezzel szemben a tárgyalás felfüggesztésére irányuló kérelmet elutasító végzés pervezető határozat, ezért ellene fellebbezésnek nincs helye. BH1990. 303.] Ezt az indítványozó a

felek perbeli pozíciója szerinti megkülönböztetésnek tartja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében elismert törvény előtti egyenlőség „a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása”. (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570, 572.) Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik”. [191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631. Összefoglalóan: 45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344, 349-350.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a fellebbezési jog tekintetében megnyilvánuló különbségtétel – sem közvetlenül, sem perbeli pozíciójukon keresztül – nincs összefüggésben a felek személyével. A konkrét esetben a szabályozás nem diszkriminálta a felperes dohánygyárat az alperes Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójával szemben. A tárgyalás felfüggesztése és a fellebbezési jog nem volt összefüggésben a felfüggesztést kezdeményező személyével, illetve perbeli pozíciójával.

Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nincs az indítvány keretei között értékelhető alkotmányjogi összefüggés a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között.

2.3. Az indítványozó szerint a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja az Alkotmány 57. (5) bekezdésében elismert jogorvoslati jogot is sérti, mert a tárgyalás felfüggesztését eredménytelenül kezdeményező fél nem tud jogorvoslattal élni a számára sérelmes bírói döntéssel szemben.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.” [Először: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31.] Ez alapján az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az Abtv. 38. § (2) bekezdése szerinti kérelmet elutasító bírói döntés érdeminek minősül-e. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés „érdemi” vagy „ügyviteli-igazgatási” voltát nem a tételes jogi (itt polgári eljárásjogi) minősítése határozza meg, hanem a vizsgált döntés tárgyának és személyekre gyakorolt hatásának alkotmányjogi jelentősége. [Összefoglalóan: 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABK 2009, 549, 552-553.]

Az Alkotmánybíróság az érdemi határozatok esetében a hatékony jogvédelem biztosítását tartja szem előtt. „Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint a mindenkit megillető jogorvoslati jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatékony jogvédelem meglétének követelményét jelenti” [39/1997. (VII. 1.) AB

határozat, ABH 1997, 263, 272.; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 106.; 60/2003. (XI. 16.) AB határozat, ABH 2003, 624-625.].

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének második mondata kimondja: „A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” Ezzel maga az alkotmányszöveg határozza meg az érdemi határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozásának alapjait. [24/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 242-244.; 38/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 270-271.]

Mindebből következően a jogorvoslathoz való jogot korlátozó normák alkotmányossági megítélésénél irányadó szempontok a következők: 1. Alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíró határozata? 2. Hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása? 3. A jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor? 4. Arányos-e az alapjogkorlátozás?

Az Alkotmánybíróság az 1636/D/1991. AB határozatban egy alkotmányjogi panasz kapcsán már megállapította, hogy önmagában véve a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja nem sérti a jogorvoslathoz való jogot. Az indokolás szerint: „A polgári (peres) eljárásban igénybe vehető jogorvoslatnak (perorvoslatnak) nem egyedüli formája a fellebbezés. Nem azonosak az alkotmányossági követelmények az érdemi, ügydöntő vagy a fél helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló bírósági döntések, illetőleg a nem ilyen jellegű bírósági döntések elleni jogorvoslati formával szemben. A nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes.” (ABH 1992, 515, 516.)

Egy későbbi, más tárgykörű alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság ismét megvizsgálta a Pp. hivatkozott rendelkezését az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összefüggésben. A határozat indokolása megerősítette, hogy „az eljárás során hozott, az eljárás menetének irányítását célzó, pervezető végzések elleni önálló fellebbezés kizárása nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltakkal.” [770/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1094, 1098.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozza, hogy a jogorvoslathoz való jog sérelméről nem lehet kizárólag a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontjának utólagos normakontrolljára irányuló eljárásban állást foglalni. Önmagában a Pp. vizsgált rendelkezése nem korlátozza a jogorvoslathoz való jogot, mert kimondja, hogy van helye fellebbezésnek a végzésekkel szemben, ha „törvény a fellebbezést külön megengedi”.

Következésképpen az Alkotmánybíróság - a benyújtott alkotmányjogi panasz alapján, a korábbi alkotmánybírósági határozatokat is figyelembe véve - úgy foglalt állást, hogy a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével.

3. Összességében az Alkotmánybíróság a konkrét normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok és a bírói kezdeményezések alapján lefolytatott eljárásában az indítványokat elutasította.

Ezért az Alkotmánybíróság a Grtv. 13. § (1) bekezdése, 13. § (2) bekezdése és a (4) bekezdés b) pontja, valamint a Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja konkrét esetben való alkalmazhatóságának kizárására irányuló, a Fővárosi Bíróság 24.K.32.832/2003/8. számú, 24.K.33.004/2003/7. számú, 24.K.33.079/2003/6. számú, továbbá 24.K.32.837/2003/7. számú ítéleteivel, a Baranya Megyei Bíróság II.P.21.335/2003/15. számú ítéletével, valamint a Heves Megyei Bíróság K.3010/2004/14. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszokat elutasította.

Továbbá az Alkotmánybíróság elutasította a Grtv. 13. § (2) bekezdés második fordulatának és a (4) bekezdés b) pontjának a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság előtt folyamatban lévő 7.K.30.217/2004/8., 7.K.30.218/2004/8., 7.K.30.334/2004/2., 7.K.30.339/2004/2., valamint 7.K.30.340/2004/2. számú ügyekben való alkalmazhatóságának kizárására irányuló bírói kezdeményezéseket.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Dr. Paczolay Péter  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér  
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András  
alkotmánybíró

Dr. Holló András  
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László  
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter  
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás  
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós  
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részével egyetértek, de a többségtől eltérően a Grtv. 27. §-át csak azért tartom alkotmányellenesnek, mert lehetővé teszi a reklámtörvénybe ütköző (pl. dohány-, vagy alkohol-) reklámot tartalmazó, a reklámtól el nem választható nem-reklám közzétételének megtiltását is. Ezzel a vitatott rendelkezés túl széles körű és differenciálatlan felhatalmazást ad a reklámhordozótól adott esetben elválaszthatatlan sajtótermék – például napilap vagy

folyóirat – egésze közzétételének megtiltására, csak azért, mert a közigazgatási hatóság szerint (akár néhány négyzetcentiméternyi) benne található reklám tiltott. Ezért a jelenlegi szabályozás közvetve, de mégiscsak lehetővé teszi az alkotmányosan védett véleményt tartalmazó sajtótermékek tényleges betiltását („közzétételének megtiltását”). Elfogadom a reklámkorlátozás szükségességét, még akár a reklám közzétételének előzetes korlátozását is, ha a tilalom csakis a reklámra és semmi másra nem terjedhet ki.

A most megsemmisített szabályozás azért alkotmányellenes, mert nem tesz különbséget a kizárólag reklám és a reklámot is tartalmazó, de alapvetően nem reklám tartalmú sajtótermékek között. A törvényhozó nyilván azt az esetet kívánta szabályozni, amikor a hatóságnak már a publikálása előtt tudomására jut a tiltott reklám – ezért zárja ki ilyenkor a bírság alkalmazását. Ez nem alkotmányellenes egy reklám-szórólap vagy reklámújság esetében, de többnyire alkotmányellenes a napi- vagy hetilapoknál és egyéb reklámot is tartalmazó nyomtatványoknál, mivel a bennük foglalt információk nagy része nem reklám, továbbá mert az olvasóközönség biztosan nem a reklám kedvéért keresi az ilyen sajtótermékeket. A szabályozás ezért közvetve veszélyezteti a sajtószabadságot – mivel a reklámot is tartalmazó sajtótermékek bevételeinek nem lebecsülhető része éppen a reklámbevételekből származik, tehát fennmaradásuk függhet a reklámbevételektől. Ebben az értelemben mondható, hogy a reklám közzététele része a sajtószabadságnak, lévén a reklám a sajtó tevékenységének része.

Véleményem abban tér el a többségtől, hogy a tisztán gazdasági reklám – amiről az itt vizsgált szabályozás szól – korlátozásának alkotmányos mércéje szerintem elsődlegesen a foglalkozás és vállalkozás szabadsága, és csak másodlagosan, ha ettől elválaszthatatlan, az Alkotmány 61. §-ban védett sajtó-, illetve kommunikációs szabadság. A többségi határozat is elismeri (IV. 4.1.), hogy a reklám mint pusztán gazdasági (üzleti) célú közlés nem esik a véleményszabadság elsődleges védelmi körébe. Szerintem viszont a reklám egyáltalán nem tartozik a sajtó vagy véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe – a reklámban a kommunikáció nem vélemény kifejezése, hanem egy megengedett gazdasági tevékenység előmozdításának eszköze. A reklámot korlátozó jogi szabályozás alkotmányos mércéje ugyanaz, ami minden gazdasági tevékenységé: elsősorban a vállalkozás, illetve a foglalkozás szabadsága.

Annak ellenére mondom ezt, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata és a jelen határozatban említett bírósági határozatok, a többséghez hasonlóan, a sajtó és véleménynyilvánítás szabadsága gyengébben védett eseteként kezeli a reklámozás szabadságát. Szerintem helyesebb lenne kombinált alapjognak felfogni, amely a vállalkozás (foglalkozás) szabadságából és a sajtószabadságból áll – az előbbi szabadságjog meghatározó szerepe mellett. Az említett döntéseket hozó bíróságok – az USA Legfelsőbb Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága – nem kis részben argumentációs-dogmatikai kényszerből terjesztik ki a véleménynyilvánítás



szabadságának védelmét a saját áru vagy szolgáltatás eladását és értékesítését előmozdító, illetve az ennek továbbadásában álló közlésekre, ugyanis sem az Egyesült Államok alkotmánya, sem az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem ismeri önállóan védett („nevesített”) jogként a foglalkozás (benne a vállalkozás, régebbi terminussal a kereskedelem) szabadságát. Ezért a reklám alkotmányos vagy emberi jogi megítélése kényszerből a szólásszabadságról (véleménynyilvánítás szabadságáról) szóló alkotmányos, illetve egyezménybe foglalt szabályok alapján volt csak lehetséges. Ahol ilyen kényszer nincs – például Németországban vagy Franciaországban –, ott a dohány, alkohol és egyéb reklámozási tilalmak alkotmányosságát nem a szólás, hanem inkább a vállalkozás, vagy a tulajdon szabadsága alapján ítélik meg. (pl.: Conseil constitutionnel 90-283 DC [1991], ahol az indítványban sem szerepelt a szólásszabadság korlátozása; vagy BVerfGE 71, 162; 85, 97; 95, 173; de eltérő a megítélés, ha a reklám társadalmi tartalma miatt a szólásszabadság védelmi körébe esik, mint pl. 102, 347).

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásáról csak akkor lehetne beszélni, ha a például a dohányzásról vagy az alkoholfogyasztásról egyáltalán mindenkinek tilos lenne kedvező, vagy nem elítélő véleményt közölni a nyilvánossággal. Erről persze szó sincs: csak arról, hogy reklámként – kizárólag gazdasági érdekből – tilos egyes, a törvényben felsorolt termékek népszerűsítése. A fegyverek reklámja például általában tilos, de nem tilos a fegyverek használatának kedvező beállítása művészi alkotásban – pl. filmben vagy regényben. Ugyanígy nem tilos bordalt írni, vagy a pipázás örömeit irodalomban, filmen és más módon közreadni. Mindezek természetesen a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának védett körébe tartoznak.

Budapest, 2010. március 2.

Dr. Bragyova András  
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, álláspontom szerint a Grtv. 27. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező rész 2-7. pontjához fűzött indokok alapján szintén el kellett volna utasítani.

Jelen ügy megítélése szempontjából azt – a határozat indokolásában is hivatkozott álláspontot – tartom döntőnek, hogy a gazdasági reklámok (jelen esetben konkrétan a dohányreklámok) nem az egyéni önkifejezésre, illetve a demokratikus párbeszédben való részvételre, hanem áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítására irányulnak. A kereskedelmi szólás (ennek egyik része a gazdasági reklám) lényege a kizárólagos, illetve meghatározó gazdasági érdek. Mivel a gazdasági reklámok nem

állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság alapértékeivel (illetve azzal csak abban a kivételes esetben hozhatók összefüggésbe, amikor valódi információs tartalmat hordoznak), „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben” [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 718.]. Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak ezt az álláspontot továbbfejlesztve – összhangban a hazai, Európai Unió és nemzetközi jogfejlődéssel, amely a dohányreklámokkal kapcsolatban egyértelműen a szigorítás irányába halad – az indítványt el kellett volna utasítania.

A törvényben taxatív meghatározott további reklámok tilalmát a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölcsvédelme alkotmányos szempontból indokoltá teszi. A védett alkotmányos értékek és az érintett alapjogok körére (Grtv. 7-22. §-ok) és súlyára tekintettel véleményem szerint az sem kifogásolható, ha a jogalkotó a közzététel előzetes megtiltását is lehetővé teszi. A Grtv. 27. §-a ugyanis ezzel az alkotmányosnak ítélt tilalmat teszi teljessé: a megelőzés és az elővigyázatosság elvét érvényesíti. Ezek az elvek a jogrendszer más területein nemcsak, hogy nem ismeretlenek [pl. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2. § (3) bekezdés, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, 6. § (1)-(3) bekezdés], hanem a Grtv. által szabályozott életviszonyokban alkotmányos követelményeknek is tekinthetők.

Az eljáró hatóság (bíró) csak a reklámközlések előzetes ellenőrzését végzi, s csak a reklám közzétételét tilthatja meg (ráadásul bírságot sem szabhat ki). A Grtv.-ben foglalt egyértelmű reklámtilalmakkal a reklámozókhoz hasonlóan a reklámot megjelentetők is tisztában vannak, a törvény alapján őket is felelősség terheli [Grtv. 23. § (1) bekezdés]. Amennyiben valaki ennek ellenére tiltott reklámot hordozó sajtóterméket állít elő – álláspontom szerint –, valójában tudatosan vállal üzleti kockázatot (előre számol azzal, hogy adott esetben a sajtótermékét sem hozhatja nyilvánosságra).

A reklám megjelenésének megtiltása természetesen együtt járhat valamely, a szóban forgó reklámot „hordozó” – adott esetben a reklámon kívül más közléseket is magában foglaló – sajtótermék megjelenésének időleges korlátozásával is. A többségi határozat indokolásában foglaltakkal ellentétben úgy vélem azonban, hogy ez nem érinti az Alkotmány 61. §-át. Az egyértelműen és kategorikusan tiltott reklámok megjelenésének engedélyezését nem lehet azzal indokolni és igazolni, hogy a tiltott reklámot hordozó sajtótermék más, „védett” közléseket is tartalmaz. Így ugyanis pusztán üzleti mérlegeléssé válik a kiadó számára az, hogy a várható bírságot meghaladja-e az ő reklámbevétele. Ráadásul a törvényi tilalom ellenére közzétett reklám hatásai helyreigazítással vagy más módon nem orvosolhatók. Az utólagos bírság ugyanis nem alkalmas a reklám által elérni kívánt hatásnak sem a megállítására, sem a visszafordítására. A törvény által védett értékek (közrend,

közbiztonság, közegészség, közerkölcs, élethez, egészséges környezethez való jog) körében a „megelőző jogvédelem” a leghatékonyabb.

Budapest, 2010. március 2.

Dr. Lenkovics Barnabás  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér  
alkotmánybíró