

Ügyszám: **141/E/1999**  
Keltezés: **Budapest, 2003.11.25 12:00:00 de.**  
Előadó bíró: **Harmathy Attila Dr.**  
Közlöny információ: **60/2003. (XI. 26.) AB határozat**  
**Közzétéve a Magyar Közlöny 2003. évi 135. számában**  
AB közlöny: **XII. évf. 11. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában indult eljárásban meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 44. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben, valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényben az Országgyűlés nem az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésében és 57. §-a (5) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkotta meg a politikai hirdetéseknek a műsorszolgáltatók által a választási kampány időtartama alatt történő közzétételével kapcsolatban a hatékony jogorvoslati eljárás lefolytatásának határidejére vonatkozó szabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet 2004. március 1-jéig szüntesse meg.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Mtv.) 49. §-a (3), (4), (6) bekezdésének és 51. §-a (1), (2) bekezdésének szabályai lehetetlenné teszik, hogy választási kampány idején valamelyik párt reklámfilmjének sugárzását megtagadó döntés esetén a panasz elbírálása még a kampányidőszak befejezése előtt megtörténhessen. Álláspontja szerint ez a helyzet az Alkotmány 61. §-a (1) és (2) bekezdésének sérelmét idézi elő.

Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtíkárától kapott felszólítás után benyújtott kiegészítő beadványában annak

megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Országgyűlés nem rendelkezett az Mtv. és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) megalkotása során a műsorszolgáltató által elkövetett törvénysértés elleni panasznak a választási kampányidőszakon belül történő elbírálásáról és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Kérte továbbá a Ve. 44. §-a (2) bekezdésének megsemmisítését, mert ez a szabály rendeli el az Mtv. azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek lehetetlenné teszik a panasznak a választási kampányidőszak befejezése előtt való elbírálását. Az indítványozó ebben a beadványában is az Alkotmány 61. §-ának (1) és (2) bekezdésére hivatkozott.

## II.

Az indítvány elbírálásánál az Alkotmánybíróság a következő jogszabályokat vette alapul:

- az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

"57. § (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 közérdeklő adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát."

- a Ve. rendelkezései:

"44. § (1) A kampányidőszakban a műsorszolgáltatók a jelölő szervezetek, illetőleg a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetést. A politikai hirdetéshez véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A műsorszolgáltatók választási kampányban való részvételére egyebekben a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni."

- az Mtv. rendelkezései:

"49. § (1) Ha a műsorszolgáltató a vételkörzet lakosságát foglalkoztató társadalmi kérdésben egyoldalúan tájékoztat, különösen ha a vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett (a továbbiakban: kifogást tevő) kifogásával a műsorszolgáltatóhoz fordulhat.

(2) A kifogást tevő a kifogásolt közlés megjelenésétől, többszöri közlés esetén az utolsó ismétléstől számított negyvennyolc órán - a Magyar Köztársaság határain kívül élő

(tartózkodó, működő) személy esetében nyolc napon - belül írásban kérheti a műsorszolgáltatótól álláspontjának - a kifogásolt álláspont megjelenéséhez hasonló körülmények közötti - ismertetését. Nem élhet a kifogásolás jogával a kifogást tevő, ha az ismertetésre nem juttatott álláspontja ismertetésére ezen álláspont más képviselője már lehetőséget kapott, vagy ha e lehetőséget a kifogást tevő kapta, de azzal nem élt.

(3) A műsorszolgáltató a kifogás elfogadásáról vagy elutasításáról, annak kézhezvételétől számított negyvennyolc órán belül dönt. A döntésről a kifogást tevőt haladéktalanul értesíteni kell. A kifogást tevő a döntés közzésétől számított negyvennyolc órán belül - a döntés közzésének elmaradása esetén a kifogásolt vagy sérelmezett megjelenítéstől számított hat napon - külföldi esetén tizenkét napon - belül a kifogásolt műsorszám és a műsorszolgáltató pontos megnevezésével írásban panaszt nyújthat be a Panaszbizottsághoz. A Panaszbizottsághoz akkor is benyújtható a panasz, ha a műsorszolgáltató a kifogást elfogadó nyilatkozata ellenére a kifogásban foglaltakat nem teljesíti. Ebben az esetben a Panaszbizottsághoz a kifogás teljesítésére vállalt határidő lejártát követő negyvennyolc órán belül kell a panaszt benyújtani.

(4) A Panaszbizottság a panasz benyújtásától számított tizenöt napon belül állást foglal a kifogást tevő által előterjesztett kérdésekben."

"51. § (1) A Panaszbizottság állásfoglalása ellen jogorvoslati kérelemmel a Testülethez lehet fordulni az állásfoglalás közzésétől számított negyvennyolc órán belül. A műsorszolgáltató jogorvoslati kérelme halasztó hatályú.

(2) A Testület a jogorvoslati kérelemről nyolc napon belül határoz. A Testület elmarasztaló határozatát, illetve ha a Testület a műsorszolgáltató kérelmét elutasítja, a Panaszbizottság állásfoglalását azonnal teljesíteni kell.

(3) A Testület határozatának felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni. A bíróság a polgári perrendtartásról szóló - többször módosított - 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetének szabályai szerint jár el. A bíróság a Testület határozatát megváltoztathatja."

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az indítványozó a Ve. 44. §-a (2) bekezdésének megsemmisítését kérte. Az indítvány bevezetőjében az Alkotmány 61. §-ának (1) és (2) bekezdésére hivatkozott.

A Ve. 44. §-ának (1) bekezdése a műsorszolgáltatók olyan kötelezettségeit határozza meg, amelyekkel a választások jelöltjeinek azonos szereplési feltételeit biztosítják. Ehhez a szabályhoz kapcsolódik a támadott rendelkezés, amely önálló szabályt nem tartalmaz, hanem csak utal az Mtv.-re. Utaló szabály alkotmányossága nem önmagában, hanem azzal a szabállyal együtt vizsgálendő, amelyre az utalás vonatkozik (ugyanígy a

880/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 803, 805.). Maga az indítványozó is a támadott szabályban megjelölt törvénnyel, az Mtv.-vel egységben szemlélve terjesztette elő kérelmét, de a műsorszolgáltatókra az Mtv.-ben a választási kampánnyal kapcsolatban meghatározott szabályok közül csak a 49. § (3), (4) és (6) bekezdését, valamint az 51. § (1) és (2) bekezdését emelte ki. Az indítványozó az alkotmányellenességet csak azon az alapon állította, hogy a szabályozás nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné a jogorvoslati eljárásnak a kampányidőszak befejezése előtti elintézését.

Az indítványozó az Mtv.-nek a Ve. utaló szabályával összefüggésben álló rendelkezéseit nem azok tartalma miatt támadta, hanem azért, mert hiányoznak a választási kampányra tekintettel lévő speciális szabályok. A Ve. 44. §-ának (2) bekezdésére vonatkozó megsemmisítési kérelem is valójában a mulasztás megállapítását jelenti. Az Mtv.-nek az Országos Rádió és Televízió Testület Panaszbizottsága (a továbbiakban: panaszbizottság) eljárására vonatkozó rendelkezései nem sértik az Alkotmány szólásszabadságról, sajtószabadságról és a közérdekű adatok megismerésének jogáról szóló szabályait. Erre tekintettel, valamint figyelembe véve, hogy a Ve. 44. §-ának (2) bekezdése az Mtv.-nek az indítványozó által megjelölt szabályaival összefüggésben szemlélve sem ellentétes az Alkotmány 61. §-ának (1) és (2) bekezdésével, az Alkotmánybíróság az indítványozó megsemmisítésre irányuló kérelmét elutasította.

2. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte. Arra hivatkozott, hogy a választási kampányhoz kapcsolódó reklámfilm sugárzásának megtagadása esetén az Mtv.-ben meghatározott általános jogorvoslati határidők miatt az eljárás nem fejeződik be a választások napja előtt. Így a jogorvoslatra valójában nem kerülhet sor, ennek következtében az Alkotmány 61. §-a (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes helyzet keletkezik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ának (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

A jogalkotás feladata nemcsak akkor állapítható meg, ha erre vonatkozó kifejezett jogszabályi előírás van, hanem akkor is, ha valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból következik a jogalkotás szükségessége [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság már a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát a rádió és televízió esetében részletes jogi szabályozással kell biztosítani és az Országgyűlés olyan körben köteles törvényt alkotni a vélemény szabadság biztosítékairól, ahogy ezt a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatás kötelessége megkívánja (ABH 1992, 227, 230-231.).

Az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésében kimondott demokratikus jogállam elvével összhangban a Ve. 3. §-a a választási eljárás alapelveként emeli ki többek között a jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségét, valamint a jogorvoslat lehetőségét. Ennek megfelelően írja elő a 44. § (1) bekezdése, hogy a műsorszolgáltatók a jelölő szervezetek és a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetést. Az Mtv. 11. §-ának (1) bekezdése szerint választási időszakban a választásokról szóló szabályok szerint lehet politikai hirdetést közzétenni. A választási kampány első időszakát a Ve. 4. § -a és 40. §-a viszonylag rövid időtartamban határozza meg (a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig; a választás kitűzése legkésőbb 72 nappal a szavazás napja előtt történik meg). Még rövidebb időtartamot határoz meg a Ve. 93. §-a és 106. §-a a jelölő szervezetek, illetve jelöltek ingyen közzéteendő politikai hirdetésére: ez az időtartam a szavazást megelőző 18. (illetve 15.) naptól a szavazást megelőző 3. napig tart.

A médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga. Erre tekintettel az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1999-ben ajánlást fogadott el a választási kampánynak a médiában való megjelenítéséről [Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns]. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről kötött Római Egyezménynek a véleménynyilvánítás szabadságát kimondó 10. cikkére hivatkozással az ajánlás általános elveket határoz meg a nemzeti szabályozáshoz. Ilyen elvként rögzíti azt a követelményt, hogy a műsorszolgáltatásban a választási kampányok objektív, kiegyensúlyozott és elfogulatlan módon jelenjenek meg.

A műsorszolgáltatóknak a választási időszakokban játszott szerepére, valamint a politikai hirdetések (különösen az ingyenes hirdetések) közzétételére a Ve.-ben megszabott rövid időszakokra tekintettel különös jelentősége van annak a kérdésnek, milyen határidők vonatkoznak a jogorvoslati eljárás lebonyolítására. A választási eljárás szabályainak megsértésére a Ve. a 77-85. §-okban speciális eljárási szabályokat határoz meg és az eljárás lefolytatására nagyon rövid időtartamokat szab meg. Ezek a szabályok nem vonatkoznak azonban a műsorszolgáltatóknak a választási kampányokban való részvételére, mert ezekre a Ve. 44. §-ának az indítványozó által támadott (2) bekezdése szerint az Mtv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Mtv. vonatkozó rendelkezései viszont nem a választási eljárás sajátos, rövid eljárási időtartamot meghatározó követelményeit veszik alapul, hanem a műsorszolgáltatás körében felmerülő panaszoknál általában jelentkező igényeket. Ennek következtében a politikai hirdetés közzétételének elutasításától számítva harminc napot meghaladó időtartamú lehet a jogorvoslat elbírálásának az a szakasza,

amely még a felülvizsgálat bíróságtól való kérése előtt van. Így nyilvánvalóan fennáll annak a veszélye, hogy a jogorvoslati eljárás befejezésére a kampányidőszak lezárása után kerül sor. Ekkor pedig a politikai hirdetés közzététele az Mtv. 11. §-ának (1) bekezdése szerint akkor is tilos, ha egyébként a panaszt a jogorvoslati eljárás során megalapozottnak találták.

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.].

A politikai hirdetések műsorszolgáltatók által történő közzétételével kapcsolatos hatékony jogorvoslati eljárás speciális szabályainak hiánya olyan helyzetet teremt, amelyben sérül az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésében kimondott demokratikus jogállam elvének a demokratikus rendszerre vonatkozó az a követelménye, amelynek alapján a választási eljárás alapelvei közé tartozik az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között [Ve. 3. §-ának c) pontja]. Tekintettel arra, hogy ezen az alapon a jogalkotói mulasztás miatt bekövetkezett alkotmányellenes helyzetet az Alkotmánybíróság megállapította, - állandó gyakorlatának megfelelően [összefoglalóan az 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482] - nem vizsgálta azt a kérdést, hogy sérül-e az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadság joga is.

A fentiek szerint az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította és az Abtv. 49. §-a (1) bekezdésének megfelelően, határidő tűzésével felhívta a törvényhozót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság a határozatból eredő jogalkotási kötelezettségre tekintettel elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Dr. Holló András  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István  
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály  
alkotmánybíró

Dr. Czucz Ottó  
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád  
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila  
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László  
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István  
alkotmánybíró

Dr. Strausz János  
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Dr. Vasadi Éva  
alkotmánybíró

