

## HELYREIGAZÍTÁS

Az Alkotmánybíróság Határozatai 2017. évi 9. számában (2017. április 24.) megjelent 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról tévesen a párhuzamos indokolás nélkül, valamint téves keltezésel jelent meg.

A határozat szövege helyesen a következő:

### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3070/2017. (IV. 19.) AB HATÁROZATA

#### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Gyulai Törvényszék 9.Mf.25.196/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] Zsombok Gyuláné 2016. augusztus 18-án alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amit az Alkotmánybíróság főtákarának felhívására 2016. október 7-én kiegészített.
- [2] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Gyulai Törvényszék 9.Mf.25.196/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [3] 1.1. A panasz alapjául szolgáló közszolgálati vita előzményként az indítványozó egy közös önkormányzati hivatallal állt közszolgálati jogviszonyban, ahol pénzügyi csoportvezetőként dolgozott. A 2014. évi helyi önkormányzati választásokon indult polgármester-jelöltként a közös önkormányzati hivatal székhelyéül szolgáló településen. Az indítványozó a polgármester-jelölti nyilvántartásba vételét megelőzően és azt követően is tett közzé bejegyzéseket a Facebook közösségi oldalon, ezen kívül nyomtatott bemutatkozó leveleket is eljuttatott a település lakói részére. Közlései többek között a hivatalban lévő polgármesterről, annak hozzátartozóiról, a jegyzőről, egy házi orvosról, a település lakosairól és az önkormányzat működéséről szóltak. A választópolgárok 2014. október 6-án az indítványozóval szemben a korábbi polgármestert választották meg ismét polgármesternek. A polgármester 2014. október 14-én odaadta a jegyzőnek az indítványozó papír alapon kigyűjtött közléseit. A jegyző mint az indítványozó munkáltatója még aznap közölte az indítványozóval a jogviszony megszüntetésére irányuló elhatározását, másnap kiadta az indítványozó szabadságát, majd október 29-én közölte vele méltatlanság jogcímen történő, jogviszonyának azonnali hatályú megszüntetését eredményező felmentését. A felmentés a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (2) bekezdés a) pontján alapult.
- [4] A felmentés indokolásában a jegyző rögzítette, hogy az indítványozó – többször hivatali munkaideje alatt, hivatali számítógépéről – olyan bejegyzéseket tett közzé, amelyek mind megfogalmazásukban, mind valóságtartalmaikban elfogadhatatlanok és a köztisztviselői jogviszonnyal teljes mértékben összeegyeztethetetlenek. Megállapította, hogy az írások bizalmatlanság és feszültség keltésére irányultak, és ezzel az indítványozó a jó közigazgatásba vetett hitet és a közösségi oldalon való közzététel által a társadalmi bizalmat súlyosan rombolta.

- [5] 1.2. Az indítványozó bírósághoz fordult, keresetében anyagi jellegű követelése mellett közszolgálati jogviszonya jogellenes megszüntetésének megállapítását kérte. A Gyulai Közigazgatási és Munkaügy Bíróság az indítványozó keresetét elutasította. Az ítélet indokolásában rámutatott, hogy az indítványozó nyilatkozatait, bejegyzéseit, bemutatkozó levelét és szórólapját megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy azok a polgármesteri tisztség elnyerése mint cél érdekében folyamatosan jelentek meg és munkajogi értelemben magatartás-egységet képeztek. A nyilatkozatokat és bejegyzéseket egyenként megvizsgálva azt állapította meg, hogy a polgármestert és a polgármester hozzátartozóit érintő tartalmak, továbbá a jegyzői pályázattal kapcsolatos, illetve az egyik háziórvost érintő tartalom összességében ellentétesek a Kttv. 76. § (1) bekezdés e) pontjában előírt követelményekkel, mert az érintettek helytelen megítélésének előidézésére alkalmasak. A polgármesterre és a jegyzőre vonatkoztatható tartalmak ezen túl a munkáltató jó hírnevét is rombolták a Kttv. 64. § (1) bekezdésével ellentétes módon.
- [6] A bíróság hangsúlyozta, hogy az indítványozó mint köztisztviselő a kampány többi szereplőjéhez képest csak korlátozott lehetőséggel élhet kampányidőszakban, hiszen kötik a közszolgálati jogviszonyból eredő sajátos kötelek.
- [7] Az indítványozó fellebbezett a döntés ellen, álláspontja szerint a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvétele olyan privilegizált helyzetet teremt, amelyben a kormánytisztviselő közszereplőként jelenik meg, és ez mentesíti őt a Kttv. előírásai alól.
- [8] A Gyulai Törvényszék 14.Mf.25.326/2015/5. számú közbenső ítéletével a munkaügyi bíróság ítéletét megváltoztatta, és megállapította, hogy a munkáltató jogellenesen szüntette meg az indítványozó jogviszonyát. A jogellenesség jogkövetkezményei tekintetében a munkaügyi bíróságot az eljárás folytatására utasította. A munkáltató felülvizsgálati kérelme folytán eljárta Kúria azonban a Gyulai Törvényszék közbenső ítéletét hatályon kívül helyezte.
- [9] A Gyulai Törvényszék a megismételt eljárás során hozott 9.Mf.25.196/2016/7. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét annak helyes indokai alapján helybenhagyta. A törvényszék rámutatott az ítéletben, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága olyan alkotmányos alapjog, amely az indítványozót a kampánytól függetlenül is megilleti, a kampány során azzal fokozottan élhetett, ugyanakkor a közszolgálati jogviszonyából eredő sajátos kötelek a kampány időszakában is kötötték.
- [10] 1.3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az Alaptörvény szólás-szabadságot biztosító rendelkezése abszolút, amellyel szemben semmilyen korlátozásnak nincs helye, ezért a támadott ítélet sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését. Az eljáró bíróság figyelmen kívül hagyta, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait a választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közötti kontextusában kell értelmezni, és jogvita esetén a bíróságnak az Alaptörvény 28. cikke szerint kell eljárnia.
- [11] Az indítványozó további állítása szerint az ítélet sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogát is, hiszen a bíróság jogértelmezése folytán a választási kampány során az egyik közszereplő jelöltnek nem ugyanazok a jogai mint a másoknak.

## II.

- [12] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

[...]

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

[13] A Kttv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„63. § (2) A kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha  
a) a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan;”

„64. § (1) Hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.”

„76. § (1) A kormánytisztviselő köteles

a) feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni,

b) az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni,

c) munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a munkáltató rendelkezésére állni,

d) vezetőkkal és munkatársakkal együttműködni,

e) munkáját személyesen ellátni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő.”

### III.

- [14] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.
- [15] Az alkotmányjogi panaszt benyújtó az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. E rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az Abtv. alapján alkotmányjogi panasz kezdeményezésére jogosult panaszos a bíróság előtti perben résztvevő peres fél, ezért érintettsége kétségtelenül fennáll. Az indítványozó a támadott döntéssel összefüggésben az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét állította, a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [17] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A rendelkezésre álló iratok alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt az indítványozó a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [18] A benyújtott panasz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek is megfelel, mivel tartalmazza az Abtv. 27. §-a szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, továbbá kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntés megsemmisítésére.
- [19] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel. Az indítványban foglaltak alapján azonban az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata arra irányult, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenesen korlátozta-e az indítványozó szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.

## IV.

- [20] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [21] 1. Az indítványozó munkaügyi jogvitája kormányzati szolgálati jogviszonyának megszüntetéséből eredt. Az Alkotmánybíróság ezért először áttekintette az Alaptörvénynek a közszolgálati jogviszonyokhoz kapcsolódó rendelkezéseit és a közszolgálati jogviszonyok alkotmányjogi jellemzőit.
- [22] 1.1. Az Alaptörvény a XXIII. cikk (8) bekezdésében biztosítja a jogot minden magyar állampolgárnak ahhoz, hogy közhivatalt viseljen. Ugyanitt arról is rendelkezik az Alaptörvény, hogy törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.
- [23] Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallásban deklarálja, hogy: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.
- [24] Az Alaptörvény ezeken felül nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államigazgatás szervezetrendszerében dolgozó tisztviselők jogállására vonatkozó további különös rendelkezéseket, ezért a törvényhozó – az Alaptörvény keretei között – nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában. A közhivatal viseléséhez kapcsolódó, korlátozó törvényi előírások önmagukban nem ellentétesek az alapjoggal (lásd 833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1782.).
- [25] Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban, amelyben a kormánytisztviselői jogviszonynak a munkáltató indokolás nélküli felmentésével való megszüntetésének lehetőségét alaptörvény-ellenesnek találta, a következőket mondta a közszolgálati jogviszonyról: „[a] zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak, jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktsa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem. A köztisztviselői jogviszony tartalmát a jog arra figyelemmel szabályozza, hogy a köztisztviselők az állam feladatait látják el, feladataik ellátása során közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, s ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhöz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben. A köztisztviselők tevékenységének a közérdeket kell szolgálnia, szakszerű, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes kell legyen, ezért korszerű és magas szintű szakmai feltételeknek kell megfelelniük, munkájukért fokozott felelősség terheli őket, szigorú összeférhetlenségi szabályok érvényesülnek velük szemben [...] A zárt rendszerű közszolgálat egyik alapvető jellemzője a köztisztviselői jogviszonyok stabilitása, nevezetesen az, hogy a köztisztviselő csak törvényben szabályozott feltételek esetén mozdítható el hivatalából.” (ABH 2011, 49, 70–71.)
- [26] 1.2. A közszolgálati rendszer hatályos jogállási törvényeinek egyike a Kttv., amely alapján kormányzati szolgálati jogviszony jön létre az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között. A kormánytisztviselő a kinevezés elfogadásával, illetve a jogviszony teljes időtartama alatt az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében biztosított közhivatal viseléséhez való jogát gyakorolja.
- [27] A Kttv. 36. § (1) bekezdésének meghatározása szerint a kormányzati szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.
- [28] A Kttv. részletesen szabályozza a kormánytisztviselők kötelezettségeit (Kttv. 76–79. §§). Ez alapján a kormánytisztviselő – egyéb kötelezettségei mellett – köteles munkáját személyesen ellátni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő [Kttv. 76. § (1) bekezdés e) pontja].
- [29] Ezzel párhuzamosan – a jogviszony megszüntetésére irányadó rendelkezések között – a Kttv. 63. § (2) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan. A törvényi definíció szerint hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas



arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásban vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa (Kttv. 64. §).

- [30] A Kttv. azt is előírja, hogy a munkáltató a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű [Kttv. 63. § (3) bekezdése].
- [31] 1.3. A kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével, vagyis a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlásával a kormánytisztviselő egyfajta önkorlátozásnak is aláveti magát. Elfogadja, hogy egyes alapvető jogaival csak olyan mértékben él, amittől nem válik a közhivatal viselésére méltatlanná.
- [32] A méltatlanság jogcímén történő felmentés következtében esetlegesen felmerülő jogvitában a munkaügyi bíróság, majd végső soron az Alkotmánybíróság feladata, hogy eldöntse: a közhivatal viseléséhez való jog érvényesülése érdekében a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor egy másik alapvető jog korlátozására.
- [33] Jelen ügyben az indítványozó nem a korlátozást lehetővé tevő jogszabályokat támadta, hanem a Gyulai Törvényszék jogerős döntésének azon jogértelmezését, amely közszolgálati jogviszonya jogellenes megszüntetésének megállapítására irányuló keresete elutasítását eredményezte. Az Alkotmánybíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenesen korlátozta-e az indítványozó szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.
- [34] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. „Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21], megerősítette 3018/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [40]}.
- [35] 1.4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében. A véleményszabadságnak ez a kitüntetett szerepe kettős igazolással bír: mind az egyén, mind pedig a közösség szempontjából különösen becses jogról van szó. A szabad szólás lehetősége egyrészt nélkülözhetetlen az egyéni autonómia kiteljesítéséhez, [...] [m]ásrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát felhasználva és továbbfejlesztve – azt is rögzítette, hogy: „[a] közügyek vitatásának kiemelkedő alkotmányos jelentősége ezért azzal jár, hogy a közéleti szereplők személyiségének védelmében a szólás- és sajtószabadság szűkebb körű korlátozása felel csak meg az Alaptörvényből levezethető követelményeknek. Különösen fontos alkotmányos érdek, hogy a polgárok és a sajtó bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélkül vehessenek részt a társadalmi és politikai vitákban. Ellene hatna ennek, ha a megszólalóknak a közéleti szereplők személyiségvédelmére tekintettel széles körben kellene tartaniuk a jogi felelősségre vonástól” {Indokolás [48], vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228–229.}.
- [36] 1.5. Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza: nem kívánja elvégezni a bizonyítékok újbóli mérlegelését; ez a rendes bíróságok feladata. Az Alaptörvényből fakadó feladatának eleget téve az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítványozó szabad véleménynyilvánításhoz való jogának korlátozására szükség volt-e, és amennyiben igen, a korlátozásra az elérni kívánt céllal arányos módon került-e sor.
- [37] A Gyulai Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága olyan alkotmányos alapjog, amely az indítványozót a kampánytól függetlenül is megilleti, sőt a kampány során azzal fokozottan élhetett, ugyanakkor a közszolgálati jogviszonyából eredő sajátos kötelek a kampány időszakában is kötötték. A törvényszék megállapította, hogy azok a nyilatkozatok, amelyekben a vezető beosztásban lévő indítványozó

- a) a település házi orvosát lelki toprongynak minősítette, akinek egyedül kell megöregednie, mert még egy kutyája sem bírná ki mellette;
- b) kijelentette, hogy nem kíváncsi arra, hogy kinek az egyik csont nélküli szerve van szoros összeköttetésben azoknak az ülésre is használt szervével, akik őt egy kanál vízben megfojtják, ha büntetlenül megtehetnék;
- c) kinyilvánította, hogy „amit nem tudok megszokni, az a két lábon járó tetű, ettől az állatfajtától háborog a gyomrom, akár székfű, akár narancs van a kezében, ennek a mintapéldánya a fent említett népnevelő”;
- a hivatalához méltatlan nyilatkozatok, továbbá mind tartalmuk, mind hangneme alapján alkalmasak az indítványozó által betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírvéneének és a közigazgatásba vetett bizalomnak a rombolására.
- [38] A törvényszék azt is rögzítette, hogy a nyilatkozatok egy része választási kampányon kívüli időszakban, munkaidőben, munkahelyi számítógépen keletkezett, és mindezek alapján – egyetértve az elsőfokú bíróság döntésével – megállapította, hogy a felmentés jogalapja fennáll.
- [39] 1.6. Jelen esetben az indítványozó élethelyzete eredményezte az alapjogok összeütközését. Az Alkotmánybíróság osztja mind az első-, mind a másodfokú bíróság álláspontját, miszerint a kormánytisztviselő a választási kampányban közszereplőként jelenhet meg, és politikai vetélytársaival szemben még markánsabb véleménynyilvánítást engedhet meg magának, azonban a közszolgálati jogviszony sajátos kötelmei eközben is kötik.
- [40] Az Alkotmánybíróság az ügy eldöntéséhez figyelembe vette a véleménynyilvánítás szabadságához való alapjogra vonatkozó eddigi gyakorlatát, azonban kiemeli, hogy ebben az ügyben nem egy másik közszereplő valamely alapjogának a védelme érdekében folytatott vizsgálatot, hanem abban a kérdésben foglalt állást, hogy korlátozható-e annak a személynek a szólásszabadsága, aki közhivatalt visel.
- [41] Az Alkotmánybíróság arra is tekintettel volt, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit – az R) cikk (3) bekezdése alapján – azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallásban deklarálja, hogy: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. A nép a hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A választott képviselők munkáját mind országos, mind helyi szinten segíti az államigazgatási szervezetrendszer, aminek keretében jogszabály az állami közhatalom gyakorlására jogosíthatja a közszolgálati jogviszonyban állókat. A közszolgálati szféra dolgozói jogviszonyuk fennállása alatt az államot képviselik és jelenítik meg az állampolgárok felé.
- [42] A Nemzeti hitvallás fenti mondata ezért értékdeklaráció is, amely alkotmányos értéknek fogalmazza meg, hogy a demokratikus jogállamban az államigazgatási szervezetrendszerben dolgozók arra hivatottak, hogy munkájukkal az állampolgárokat szolgálják. Az ő munkájuk teremti meg a közhatalmat gyakorló szervek iránti közbizalmat, ezen alkotmányos érték érvényesítése tehát a közhivatal viselőjével szemben elvárás egy demokratikus jogállamban. A közszolgálati dolgozó tisztában van azzal, hogy egy-egy cselekedete, megszólalása vagy egyéb megnyilvánulása folytán alakul ki vagy éppen rendül meg a bizalom az állampolgárok részéről a közhatalmat gyakorló szervek iránt.
- [43] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közhivatalhoz való jog gyakorlása és azon keresztül a polgárait szolgáló állam mint alkotmányos érték megvalósítása szükségessé teheti más alapjog korlátozását.
- [44] Ebből kifolyólag más értékelés alá esik az a vélemény, amit a közhatalmat gyakorló személyeknek, valamint a közszereplő politikusoknak egyébként még tűrniük kell az Alkotmánybíróságnak a véleménynyilvánítás szabadságát tágran értelmező gyakorlata alapján, ha a vélemény megformálója egy közszolgálati dolgozó. Ilyen esetben a véleménynyilvánítás szabadságának nemcsak egy másik személy valamely alapjoga, hanem a vélemény megformálója által viselt közhivatal is korlátja lehet. A közszolgálati jogviszonyban álló személyeknek a közügyek szabad megvitatása során is be kell tartaniuk a közhivatal viseléséhez kapcsolódó törvényi előírásokat. A polgárait szolgáló állam mint alkotmányos érték érvényre juttatását szolgálják a közszolgálatban dolgozók részére előírt többletkötelezettségek, és végső soron a méltatlanság jogintézménye is.
- [45] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg jelen ügyben, hogy a Gyulai Törvényszék mérlegelési körébe vonta az alkotmányossági szempontokat, és döntésével alkotmányos módon – a közhivatal viseléséhez való jog, továbbá a polgárait szolgáló állam mint alkotmányos érték érvényesülése érdekében arányosan – korlátozta az indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát.
- [46] A Gyulai Törvényszék támadott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 65. §-a alapján elutasította.

- [47] 2. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított passzív választójogának sérelmére is, azonban azt alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá, ezért az Alkotmánybíróság a panaszt ebben a részében érdemben nem vizsgálta.

Budapest, 2017. április 11.

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

*Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [48] „Csalfa csalogató biztosság, mely a törvényben hívót vesztő helyre vezeti! Így senki sem fogna többé szabadon szólhatni, mert a szabadság határát nem ismerhetné. Hasonlítna így helyzetünk azon utazóhoz, ki bizodalmasan lép fel a pallóra, melyet a végre hiszen felüttetve lenni, hogy a vándort biztosan vigye a borzasztó mélység túlsó partjára; de a palló közepén ketté van fűrészelve s a jámbor utazó menthetetlenül oda van.” – fogalmazott Deák Ferenc a Wesselényi Miklós báró és a szólásszabadság védelmében 1835. június 16-án tartott beszédekben.
- [49] Eleink már rég felismerték, hogy a véleménynyilvánítás szabadságára nézve az egyik legnagyobb veszély, ha az érintettek nem tudhatják kellő bizonyossággal, hogy hol van joggyakorlásuknak az alkotmányos határa. Az ilyen helyzet ugyanis rendszerint vagy túlzó öncenzúrához vagy akaratlan jogsértő magatartáshoz vezet. Az alapjog gyakorlása, illetve jogosultja szempontjából mindkettő rendkívül kártékony.
- [50] Egyetértek a többségi döntésnek azzal a megközelítésével, hogy a „polgárait szolgáló állam” mint a Nemzeti Hitvallásban szereplő alkotmányos érték érvényesülése érdekében szükséges lehet a szólásszabadságnak (illetve ezzel összefüggésben végső soron a közhivatal viseléséhez való jognak) a korlátozása. Ebből következően tehát a „méltatlanság” mint felmentési ok törvénybe foglalása önmagában nem kifogásolható.
- [51] A többségi indokolásnak az a megállapítása, amely szerint „[a] közszolgálati jogviszonyban álló személyeknek a közügyek szabad megvitatása során is be kell tartaniuk a közhivatal viseléséhez kapcsolódó törvényi előírásokat”, törvényességi szempontból ugyan helytálló, viszont alkotmányossági szempontból csupán annak az alaptörvényi tételnek feleltethető meg, hogy alapvető jog törvényi szinten korlátozható [I. cikk (3) bekezdés], de a törvénybe foglalt korlátozás szükségessége és arányossága ettől függetlenül kérdéses marad.
- [52] Ha pedig nem a törvényt, hanem annak a bíróság általi értelmezését vizsgáljuk – mint ahogy a jelen esetben is –, akkor az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából önmagában nem döntő érv, hogy az adott rendelkezés (pl. a méltatlanság jogintézménye) a törvény részét képezi, hiszen éppen a jogintézmény mikénti értelmezése a kérdés, tehát hogy a bíróság által alkalmazott értelmezés az alkotmányos értelmezés tartományán belül vagy kívül esik-e.
- [53] A kérdés közelebbről tehát az, hogy mi minősíthető egy közszolgálati tisztviselő részéről olyan magatartásnak, amely „az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja” [vö. Kttv. 64. § (1) bekezdés]. A fogalmak túl tág értelmezése akár a véleménynyilvánítás szabadságának az aránytalan korlátozását, sérelmét is eredményezheti. Ezért tartottam volna rendkívül fontosnak, hogy részletezze a határozat indokolása, hogy milyen szempontokat, körülményeket figyelembe véve dönthető el, hogy az értelmezés az Alaptörvénynek megfelelő értelmezési tartományon belül marad-e vagy sem. Az indokolásban kifejtendő elvi szempontok hivatottak a jövőre nézve orientálni egyrészt a véleményüket kifejezni kívánó tisztviselőket, másrészt pedig az ilyen jogvitákat elbíráló bíróságokat. Ezeknek a világos kifejezésével a többségi indokolás sajnálatos módon adós maradt.
- [54] Meglátásom szerint a Gyulai Törvényszék felülvizsgált ítéletében több szempont is azonosítható, amelyek a méltatlanság törvényi fogalmának olyan alkalmazásához vezettek, hogy a bírói döntés nem sértette az indítványozó alapjogát. A közszolgálati tisztviselő által közszereplés során a nyilvánosság előtt tett – tényállítást lényegében nem tartalmazó – nyilatkozatoknak, különösen a – közszereplőnek nem minősülő személyt is illető – ki-

fejezéseknek a „hangneme” (indokolatlanul sértő jellege), emellett a keletkezési körülményei (választási kampányon kívüli időszakban; munkaidőben, munkahelyi számítógépen születtek) következtében lehet megkérdőjelezhető, hogy közhivatalának viselésekor alkalmas-e arra, hogy szolgálja az állampolgárokat („ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”). Mindezekre tekintettel minősülhet magatartása olyan-nak, hogy az „az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja”. A közügyek – akár kritikus hangvételű – vitatása önmagában nem tette volna az indítványozót méltatlanná, a szabad véleménynyilvánítás lehetősége a közszolgálati tisztviselőket is megilleti.

- [55] Az alkotmányjogi panaszt elutasító többségi döntést a fenti kiegészítéssel, az itt kiemelt értelmezési szempontokra figyelemmel tudtam elfogadni. Bízom abban, hogy az esetleges későbbi hasonló ügyekben a szempontokat a többség is egyértelműen deklarálja, mert – amint Deák is rámutatott – a szólásszabadság védelmében elengedhetetlen a biztos, kiszámítható határok kijelölése.

Budapest, 2017. április 11.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1560/2016.

