

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3209/2022. (IV. 29.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kvk.III.39.363/2022/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Kúria Kvk.III.39.363/2022/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a támadott kúriai döntés alapján a következő.
- [3] Egy választópolgár kifogást nyújtott be, amelyben azt állította, hogy az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásán a Budapest 11. számú országgyűlési egyéni választókerületben jogerősen nyilvántartásba vett jelölt – és a vele együttműködő külső finanszírozó – megsértették a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjában meghatározott alapelveket (a választás tisztaságának megóvása, esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás) azáltal, hogy az érintett internetes kampányát az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 7. § (1) bekezdés b) pontjában rögzített ötmillió forintos kampánykeret-korlátozás megkerülése érdekében külső finanszírozó igénybevételel folytatták.
- [4] Az Országos Egyéni Választókerületi Választási Bizottság a kifogást – arra hivatkozással, hogy az „országos terjesztésű médium működésével kapcsolatos” – a Ve. 213. § (1) bekezdésére alapítottan a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) tette át. Az NVB 2022. március 25-én kelt 204/2022. számú határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, megállapítva, hogy annak elbírálása nem tartozik egyik választási bizottság hatáskörébe sem.
- [5] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmére eljárta Kúria Kvk.III.39.363/2022/3. számú, 2022. március 31-én kelt végzésével az NVB határozatát helybenhagyta. Indokolása szerint a „Kftv. – figyelembe véve a Ve. zárt rendszerét – nem minősül olyan választásra irányadó jogszabálynak, amely közvetlenül érint választási anyagi- és eljárásjogi szabályokat. Mindennek azért volt kiemelt jelentősége, mert a kifogást előterjesztő a kifogásban kifejezetten a Kftv. 7. § (1) bekezdésének megsértésére hivatkozott, és ebből az általa állított jogsértésből vezette le az alapelvi sérelmeket. [...] A választási kampány költségeinek elszámolásáról és ellenőrzéséről a Kftv. 8. és 9. §-a tartalmaz kötelező rendelkezéseket, amelyek az ÁSZ-hoz [Állami Számvevőszék] és a Kincstárhoz [Magyar Államkincstár] telepítenek különböző jogköröket, ehhez kapcsolódóan egyik választási bizottságnak sincs hatásköre. A Kftv. egyedül a 4. § (2) bekezdésében határoz meg hatáskört az NVB vonatkozásában, kizárólag a nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatnak járó összeg tekintetében. Téves – és a kifogásban foglaltakkal ellentétes – a kérelmező azon álláspontja, hogy jelen esetben a Kftv. szabályainak megsértésével összefüggő vizsgálat nélkül is értelmezhetőek az alapelvi sérelmekre történő hivatkozások. A kifogásban állított alapelvi sérelmek megvalósulásáról ugyanis nem lehet állást foglalni a Kftv. 7. §-ának sérelmével összefüggésben hivatkozottak elbírálása nélkül, amely viszont nem tartozik egyik választási bizottság hatáskörébe sem. A Kftv. egyértelmű szabályokat és eljárásrendet rögzít a kampányköltségek átláthatóvá tétele érdekében, pontosan meghatározva és elhatárolva az egyes állami szervek ehhez kapcsolódó hatásköreit. Önmagában az, hogy a Kftv. szabályainak megsértéséhez kapcsolódóan a kifogást előterjesztő a Ve. egyes alapelveinek megsértésére is hivatkozik, nem jelenti azt, hogy a kifogás elbírálására az NVB hatáskörrel rendelkezik. Erre figye-

lemmel az NVB helytállóan hivatkozott hatáskörének hiányára a kifogás egészét érintően.” (Kúria Kvk. III.39.363/2022/3. számú végzés, Indokolás [25]–[28])

- [6] 3. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó arra hivatkozott, hogy az a tény, miszerint a „kampányfinanszírozás szabályai utólagosan, és nem a választási szervek által vizsgálándók [...] nem jelenti azt, hogy e szabályok megsértésének ne lehetne közvetlen kihatása a választási eljárásra”. Önmagában az, hogy a megállapítani kért jogsértéseknek csak egy része tartozik a választási bizottság hatáskörébe, nem vezethet automatikusan a kifogás elutasításához. A Kúriának (és az NVB-nek) „lehetősége és kötelezettsége volt arra, hogy a tényállás vizsgálatát a választási kérdésre szűkítse le, amely szerint az a tény, hogy a Ve. 140. §-a szerinti kampányeszközt a jelölt nem saját neve alatt használ fel, hanem egy finanszírozó szervezet felhasználásával éri el a választókat, megfelel-e a választási eljárás alapelveinek.” Az indítványozó megítélése szerint alaptörvény-ellenes a jogorvoslati jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] olyan, a Ve.-ben nem szereplő hatásköri feltételhez kötni, hogy a vitatott magatartás ne érintsen párhuzamosan olyan jogszabályokat, amelyek a választási eljárásban nem vizsgálhatók.
- [7] Az indítványozó emellett úgy véli, a Kúria döntése sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] is azért, mert a tényállás tisztázásának mellőzését *contra legem* jogértelmezésre alapította és így a bírósághoz fordulás joga pusztán formalitássá vált. Megtagadta ugyanis a Kúria Ve.-ben előírt – a választási eljárás alapelvei sérelmének vizsgálatára irányuló – hatáskörének gyakorlását. Megerősítette döntésében azt az alapjogsértő vélelmet, amely szerint nem teremt eljárási jogosultságot a választási bizottságok részére a választási alapelvek sérelmére történő hivatkozás, ha a kifogást előterjesztő azzal valójában a Kftv. szabályainak megsértését állítja. Emiatt elmaradt a tényállás megállapítása és a bizonyítékok vizsgálata.
- [8] Az indítványozó rámutat e körben arra is, hogy más ügyben (Kvk.II.37.395/2014/2.) a Kúria azt állapította meg, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) megszegése viszont alapot ad a választási eljárás alapelvei sérelmének megállapítására. A *contra legem* jogalkalmazás tehát egy „rendszer-szintű hiba, amely az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmére vezet”.
- [9] 4. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [10] Az alkotmányjogi panaszt a Ve. 233. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtották be 2022. április 3-án. Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, a kúriai eljárásban kérelmezőként vett részt, erre tekintettel érintettnek minősül, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, és Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítja.
- [11] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 27. § (1) bekezdés, Ve. 233. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait (a választási kifogás érdemi vizsgálatára nem került sor az eljárásban); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálándó bírósági végzést (a Kúria Kvk.III.39.363/2022/3. számú végzése); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [12] 5. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [13] Az Abtv. 29. §-ában írt első feltételt illetően az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van a szóban forgó alaptörvényi rendelkezések – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése – tartalmát érintően. Jelen alkotmányjogi panasz ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.
- [14] A második, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre vonatkozó feltételt érintően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

- [15] 5.1. Az indítványozó a jogegység hiánya miatt hivatkozott az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Ebben a körben utalni kell arra, hogy a bírósági joggyakorlat egységének a biztosítása – az esetlegesen divergáló joggyakorlat egységesítése – nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata, és „ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. A bírósági jogértelmezésnek, jogalkalmazásnak közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie, nem pedig azáltal, hogy eltér bíróságok más ügyekben hozott döntéseitől. A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza. Ugyanezen okokból nem lehet hivatkozni a hátrányos megkülönböztetés tilalmára sem.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]} Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tehát a törvény előtti egyenlőség megsértésére önmagában az ítéletek esetleges ellentmondása miatt az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz nem alapítható {3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [26]; lásd legutóbb: 3106/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az indokolás 5.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) írtakra is – nem látott rá módot vagy indokot, hogy e gyakorlatától jelen ügyben eltérjen.
- [16] Az indítványozó által e körben hivatkozott Kvk.II.37.395/2014/2. számú határozat értelmében a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy „[a] kampánytevékenység folytatásának megítélése tekintetében a választási eljárási törvényen kívül, az ágazati szabályban foglalt, kifejezett törvényi tilalmat nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az Nkt. 24. § (3) bekezdése szerint a nevelési-oktatási intézmény [...] helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható. [...] Ez a kampánytevékenység a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjába foglalt alapelv megsértésére alkalmas, és sérti a c) pont szerinti esélyegyenlőség alapelvét is.”
- [17] Az, hogy a Kúria ebben a korábbi döntésében ágazati törvény – az Nkt. – rendelkezéseinek sérelmére a Ve. választási eljárási alapelvei sérelmeként értékelte, nem mond ellent a jelen ügyben hozott döntésének. Az Nkt. kifejezetten a politikai célú kampánytevékenységet tiltja. Az elbírált ügyben tehát egy, a Ve.-n kívüli, ágazati jogszabályban (anyagi jogi jellegű szabályban) meghatározott magatartás tilalmazásáról, konkrétan kampánytilalomról volt szó. A jelen indítvány ugyanakkor nem a kifejtett kampánytevékenység érdemét, hanem annak háttéréül szolgáló finanszírozói magatartást sérelmez, amelyet jelenleg a Kftv. szabályoz. Ve.-beli szabályozás hiányában, a Kftv. nem minősül olyan választásra irányadó jogszabálynak, amely közvetlenül rendezne választási anyagi- és eljárásjogi jogviszonyokat, vagy amely hatáskört adna a választási szervek számára a kampányfinanszírozás szabályszerűségének az ellenőrzésére.
- [18] 5.2. Ami az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított kérelmét illeti, az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe”, és a „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz [...] nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. [...] az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszoknak.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [19] Megállapítható, hogy a Kúria valamennyi – az indítványozó által is hivatkozott – releváns jogszabályi rendelkezést figyelembe vette és alkalmazta a felülvizsgálati kérelem elbírálása során. A kifogás és a felülvizsgálati kérelem alapján ebírálandó kérdés nem az volt az ügyben, hogy a jelöltön/jelölő szervezeten kívüli kampányfinanszírozás a Ve. alapján jogszerű-e, hanem kifejezetten az, hogy ez alkalmas-e a kampányfinanszírozási szabályok (például: kampánykeret-maximum) kijátszására. Emiatt jutott a Kúria arra a következtetésre, hogy a kérelem a választási eljárás alapelveinek sérelméről tartalmilag valójában a Kftv. – kifogást tevő által is megjelölt – 7. § (1) bekezdés b) pontja megsértésének vizsgálatára irányul, illetve, hogy a konkrét ügyben a Kftv.

szabályainak megsértésével összefüggő vizsgálat nélkül nem értelmezhető az alapelvi sérelmekre történő hivatkozás.

- [20] A Kúria a Kftv. és a Ve. rendelkezéseire történő hivatkozással alátámasztotta azt a konklúzióját is, miszerint a kampányköltségek elszámolásának és ellenőrzésének külön rezsimje van a Kftv.-ben: „A választási kampány költségeinek elszámolásáról és ellenőrzéséről a Kftv. 8. és 9. §-a tartalmaz kötelező rendelkezéseket, amelyek az ÁSZ-hoz és a Kincstárhoz telepítenek különböző jogköröket, ehhez kapcsolódóan egyik választási bizottságnak sincs hatásköre.” [A Kftv. 9. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy minden jelöltnek és jelölő szervezetnek az országgyűlési választást követő 60 napon belül a Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hoznia a választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját. A Kftv. 9. § (4) bekezdése értelmében a választásra összesen fordítható összeg felett felhasznált összeg kétszeresét kell befizetni a központi költségvetés részére.] A Kúria döntésének lényege tehát az, hogy a Kftv. kampányfinanszírozási előírásai esetleges megsértésének vagy kijátszásának a vizsgálata nem a választási szervek hatásköre, ilyen vizsgálatra a jelenleg hatályos Ve.-beli szabályok alapján az országgyűlési választást és a költségeknek a jelöltek/jelölő szervezet általi közzétételét megelőzően nincs mód és lehetőség.
- [21] Megállapítható a fentiek alapján tehát, hogy a Kúria a döntés szempontjából releváns kérdéseket vizsgálat tárgyává tette, és számot adott döntése indokairól. Jelen ügyben is megerősíti az Alkotmánybíróság, hogy „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}
- [22] 5.3. Az indítványozónak a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmére vonatkozó kérelmét illetően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A jogorvoslathoz való jog a folyamatban lévő eljárásban a rendes jogorvoslatok igénybevételének a lehetőségét garantálja arra tekintettel, hogy egy esetleges hibás döntés lehetőségével maga a jogrendszer is számol, és megkísérli ennek kiküszöbölését. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezés „tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége” {lásd legutóbb például: 3518/2021. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [24]}. Ebből az ún. második döntéshez való jogból azonban semmilyen elvárás nem következik a döntés irányára nézve.
- [23] Az indítványozó jelen ügyben azt tartotta sérelmesnek, hogy az NVB a hatásköre hiányát állapította meg, és ennek orvoslása érdekében fordult a Kúriához. A Kúria az indítványozó által előterjesztett érveket kétségkívül mérlegre tette, nem látott ugyanakkor indokot az NVB döntésébe foglaltaktól eltérő következtetés levonására. Ez azt jelenti, hogy az ügyben két különböző fórum is vizsgálódott, következésképpen a jogorvoslathoz való jog sérelmét illető alkotmányossági aggály nem vehető fel. A jogorvoslathoz való jog nem adhat alapot a döntés irányának – tartalmának, megalapozottságának – a kifogásolására.
- [24] 5.4. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra jutott, hogy az indítványozó valójában nem alkotmányossági szempontból kifogásolta a támadott bírósági döntést, hanem magát a választási eljárásban hozott döntés hátrányos voltát tekintette alapjogi sérelemnek a döntés Alkotmánybíróság általi megváltoztatása érdekében. Az Alkotmánybíróság azonban a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Önmagában az, hogy az indítványozó a bírói döntést megalapozatlannak, magára nézve sérelmesnek tartja, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételyének megalapozására nem elegendő.
- [25] 6. A fentiek szerint az indítványozó alkotmányjogi panasza nem felel meg az Abtv. 29. §-ban írt befogadási kritériumoknak, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/888/2022.

