

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3001/2015. (I. 12.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (4) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és a XXIII. cikk (1) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 8. § (4) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 4.K.27.279/2014. számon folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A Törvény 1. § (1) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők általános és időközi választásán minden egyéni választókerületi képviselőjelölt egymillió forint összegű, a központi költségvetésből juttatott támogatásra jogosult. Az ügy tárgyává tett rendelkezés kimondja, ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, az 1. § szerinti támogatást köteles a kincstárnak visszafizetni. A kezdeményező bíró szerint ez sérti a jogállamiság klauzulát [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése], az emberi méltósághoz való jogot (II. cikk első mondat), a XIII. cikk szerinti tulajdonhoz való jogot, a XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény

előtti egyenlőséget, a (2) bekezdésben kimondott diszkrimináció tilalmát és a (4) bekezdés szerinti esélyegyenlőség megvalósulását, valamint a választójogot [XXIII. cikk (1) bekezdése].

- [3] Az alapul fekvő ügyben a felperes az egyik párt országgyűlési képviselő-jelöltjeként indult a 2014. évi általános választáson, ahol 185 érvényes szavazattal 0,43%-os eredményt ért el. Jelölti minőségében megállapodást kötött a Magyar Államkincstárral, amelynek révén 1 000 000 Ft. összegű támogatásban részesült a központi költségvetésből. A választási kampánytevékenységére 999 656 Ft-ot költött, amelyből 844 167 Ft-ot az államkincstár elismert, míg 155 489 Ft-ot jogosulatlan támogatás-felhasználásnak minősített. A Magyar Államkincstár Bács-Kiskun Megyei Igazgatósága ezért határozatával arra kötelezte, hogy a szabályszerűen elköltött összeget egyszeres mértékben, a jogosulatlanul minősített összeget pedig kétszeres mértékben fizesse vissza.
- [4] A visszafizetésre kötelezett egykori jelölt kereseti kérelmet nyújtott be, amelyben kérte a közigazgatási határozat felülvizsgálatát, egyúttal indítványozta a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenessége megállapításának kezdeményezését. A felperes úgy vélte, hogy a 2% alatti eredmény nem az egyéni jelölt megítélésén alapul, hanem az adott párt támogatottsága mutatkozik meg benne. Azt is kifejtette, hogy a 2%-os eredményre „rálátása nincs, az előre nem kiszámítható”, azt alapvetően az őt támogató párt kampánya befolyásolja. Szerinte a visszafizetésre kötelező szabály az egyéb helyzetnek tekinthető párthovatartozás, illetve párttámogatottság alapján diszkriminál azzal, hogy a 2% alatti eredmény esetére anyagi hátrányt helyez kilátásba.
- [5] Az ügyben eljáró bíró mindezekre tekintettel úgy döntött, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján, figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjára – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és az alkalmazás kizárását.
- [6] 2. A kezdeményező bíró – az Alkotmánybíróság főtíkára hiánypótlási felhívására –kiegészítette indítványát, amelyben kifejtette, hogy szerinte miért ellentétes a támadott jogszabályhely az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [7] A passzív választójog [XXIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét látja abban megvalósulni, hogy bizonyos esetekben a jelölteknek vissza kell fizetniük az állami támogatást. Ez különösen azokra nézve hátrányos, akik nem rendelkeznek kellő anyagi háttérrel vagy párttámogatottsággal. Ezzel egyúttal

sérül a politikai vélemény szerinti megkülönböztetés tilalmának alaptörvényi rendelkezése [XV. cikk (2) bekezdés], továbbá a (3) bekezdés szerinti esélyegyenlőség. A párttámogatás nélkül induló jelöltek (függetlenek) saját anyagi erejüket kénytelenek felhasználni, s ez túl azon, hogy a tulajdonhoz való jog [XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét okozza, még méltatlan (II. cikk) is. Különösen jelentős ez a sérelem azok esetében, akik először indulnak el az országgyűlési választáson, így nem lehetnek ismereteik saját személyük támogatottságáról.

II.

[8] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[9] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B. cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.”

„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.”

[10] 2. A Törvény támadott rendelkezése:

„8. § (4) Ha a jelölt

a) nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át,

[...]

az 1. § szerinti támogatást köteles a kincstárnak visszafizetni.”

III.

[11] Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[13] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak, tehát jogosult nyújtotta be. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek ugyanakkor csak részlegesen felel meg az indítvány. Egyrészt nem minden indítványi elemet indokolt meg a bíró, másrészt elmulasztotta az általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezés megsemmisítésének indítványozását, holott ezt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontja előírja. Az Alkotmánybíróság azért döntött az érdemi vizsgálat lefolytatása mellett, mert a hiánypótlási felhívásban erre a hiányosságra *expressis verbis* nem történt utalás, további hiánypótlás elrendelésének pedig az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében meghatározott, a felülvizsgálatra rendelkezésre álló 90 napos határidő gátat szab.

[14] 2. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány tartalma részlegesen nem felel meg a vele szemben az Abtv.-ben

támasztott feltételeknek, ezért az idetartozó indítványi elemeket az alábbiak szerint visszautasította.

- [15] 2.1. Az Abtv. 64. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság visszutasítja az ismételten hiányosan benyújtott indítványt. A kezdeményező bíró indítványkiegészítésében sem indokolta meg, hogy miért tartja az általa támadott szabályozást az Alaptörvény B) cikk első bekezdésébe ütközőnek. Ez nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írt indokolási követelménynek, ezért e tekintetben a kérelem nem határozott, tehát elbírálásra alkalmatlan.
- [16] 2.2. Az Abtv. 64. § d) pontja alapján az Alkotmánybíróság visszutasítja a törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmú indítványt. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése a bíró számára az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály tekintetében ad indítványozási jogosultságot, amelyet részletesebben az Abtv. 25. § (1) bekezdés bont ki. Ebből a szabályozásból az következik, hogy a bíró indítványozási joga az egyedi ügyön, az abból fakadó alkotmányossági aggályokon alapul. A jelen eljárást a bíró azért indítványozta, mert megítélése szerint az alapügy felperesének sérti alapvető jogát a támadott jogszabályi rendelkezés. Indítványa indokolásában viszont olyan körülményre is kitér, amely az alapul fekvő ügy felperesével összefüggésbe nem hozható. Az alkotmánybírósági egyedi normakontrollt kezdeményező bíró a párttámogatottság nélküli jelöltre hivatkozva állítja a tulajdonhoz való jog sérelmét, illetve azt, hogy ilyen esetben a visszafizetési kötelezettség méltatlan az érintettel szemben. Ugyanakkor a jelen ügy érintette nem függetlenként indult, hanem a Jólét és Szabadság Demokrata Közösség Párt képviselőjeként vett fel kampányfinanszírozási támogatást. Így vele kapcsolatban az egyedi ügyben a független jelölteket érintő eltérő szabályozást nem lehet alkalmazni.
- [17] 2.3. Az sem felel meg a törvényi feltételeknek, hogy a bíró olyan alaptörvényi rendelkezésre hivatkozik, amely az ügyben nyilvánvalóan irreleváns. Az indítványban felhívott XV. cikk (3) bekezdés, mint a nők és a férfiak egyenjogúságát kimondó rendelkezés nem hozható összefüggésbe a támadott jogszabályhellyel, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján ezt az indítványi elemet is visszautasította.

[18] 3. Az érdemi vizsgálat a bírói kezdeményezés azon lényegi és részben alátámasztott állításán alapul, miszerint a kampányköltségek finanszírozására felvehető támogatás visszafizetését egy bizonyos esetre előíró szabály alaptörvény-ellenesen korlátozza a passzív választójogot, valamint sérti a politikai vélemény szerinti megkülönböztetés tilalmát.

[19] 3.1. A választójogot az Alaptörvény XXIII. cikke biztosítja fő szabály szerint az aktív és passzív választójog közötti különbségtétel nélkül. A választójogot vagy annak teljességét sarkalatos törvény további feltételekhez kötheti. A jelen eljárásban vizsgált Törvény sarkalatos lévén akár meg is állapíthatna ilyen feltételeket, de a Törvénynek – címéből következően is – más célja van, nevezetesen: a kampányköltségek átláthatóvá tétele. A Törvény Általános indoklása ezt a következőképpen fogalmazza meg: „[a] választási eljárásról szóló törvény alapelveként rögzíti, hogy meg kell óvni a választások tisztaságát, meg kell akadályozni a választási csalásokat, biztosítani kell az esélyegyenlőséget a jelöltek és a jelölő szervezetek között, meg kell teremteni a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás feltételeit.

[...]

Ezt szolgálják a törvény azon rendelkezései, amelyek jelentős összegű költségvetési támogatást biztosítanak a jelöltek és a jelölő szervezetek részére szigorú elszámolási szabályok mellett, továbbá ezt szolgálja a külföldről származó és belföldi szervezetek által nyújtott adományok elfogadásának megtiltása is. Ezzel megakadályozhatóvá válik, hogy az országgyűlési választások eredményére, ennek eredményeként a parlament összetételére, és ezen keresztül a törvényhozásra és a kormányzati döntéshozatalra a választópolgárokon kívül bárki más is befolyást gyakorolhasson.

[...]

A törvény ezen túlmenően minden jelölt és minden jelölő szervezet számára egyenlő feltételeket biztosít az országgyűlési választáson való megmérettetésre, illetve a lehető legtöbb jelölt és jelölő szervezet számára teremt lehetőséget a választáson való indulásra.”

[20] A Törvény céljából és szabályozási tartalmából egyértelműen következik, hogy nem a jelölés (a jelöltté válás) a szabályozási tárgy, hanem a már jelöltté vált személyek kampányfinanszírozásának megkönnyítése az azonos mértékű és egyenlő forráselosztás igénybevétele lehetőségének megteremtésével. Ebből az következik, hogy minden jelölt maga dönti el, él-e a Törvény adta lehetőséggel, és igénybe veszi-e az állami támogatást, vagy sem, illetve a felvett

támogatásról pártja javára lemond-e. A Törvény tehát nem zárja ki, hogy a jelölt saját maga, önerőből finanszírozza kampányát. Ebben az esetben a vizsgált rendelkezés alkalmazása, vagyis a visszafizetési kötelezettség érvényesítése nem merülhet fel.

- [21] Az indítvány alapján – figyelemmel a kifejtett jogszabályi környezetre – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt követelménynek megfelelően azt vizsgálta, hogy a felvett kampányfinanszírozási támogatás esetleges visszafizetési kötelezettsége a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozza-e a passzív választójogot (a választhatóságot).
- [22] Az Alkotmánybíróság átfogóan és összegezve vizsgálta a választójog szabályozásának alkotmányosságát az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában. Ebben hangsúlyozta, hogy olyan alapjogról van szó, amely kizárólag állami közreműködés révén érvényesülhet, vagyis gyakorlásának feltételeit, körülményeit az állam biztosítani hivatott. A választójog ebből a szempontból tehát kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál. (Indokolás [54])
- [23] A jelen ügy megítélésére is kiható megállapítás, hogy a választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná. A választójog mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele tehát, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje. (Indokolás [56])
- [24] Az is fontos tétele az alkotmánybírósági gyakorlatnak, hogy az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. (Indokolás [57])
- [25] Az aktív és a passzív választójog lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja. A választójog gyakorlását ugyanakkor törvény az alapjog korlátozására

vonatkozó alaptörvényi szabályok betartásával feltételhez kötheti, illetve korlátozhatja. (Indokolás [64])

- [26] A fentiek előrebocsátásával és annak keretei közt a jelen ügyben az Alkotmánybíróság a kampányfinanszírozás szabályozását olyan állami megnyilvánulásnak tekinti, amely az alapjog érvényesülését, illetve az érintettek – jelen esetben: a jelöltek – jogainak érvényesítését szolgálja. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben is hangsúlyozza, hogy a Törvény vizsgált 8. § (4) bekezdés a) pontja nem a jelöltté válásról tartalmaz szabályozást, hanem a már jelöltté vált személlyel szemben határoz meg anyagi természetű kötelezettséget. Ezt akkor kell a jelölttel szemben alkalmazni, ha a választás során nem kapja meg a leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át. Az alkotmányossági aggály úgy és annyiban merül fel, hogy ez a fajta visszafizetési kötelezettség visszatartó erővel bír-e a passzív választójog konkrét gyakorlása szempontjából, vagyis alaptörvény-ellenesen korlátozza-e az alapvető jogot.
- [27] Az Alaptörvénybe emelt alapjogi teszt szerint az Alkotmánybíróságnak ilyenkor azt kell mérlegelnie, hogy a vizsgált szabályozással kapcsolatban megállapítható-e, hogy megalkotására azért került sor, mert ezzel a jogalkotó más alapvető jog érvényesülését kívánta szolgálni, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében ítélte szükségesnek.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választások tisztaságának megőrzése és a választási eljárásnak a demokratikus legitimáció biztosításában megnyilvánuló funkciója olyan alkotmányos értékkel bírnak, amely korlátot állíthat a passzív választójog parttalan érvényesülésének. Parttalaná, mi több, akár üzletszerűvé is válhatna a jelöltállítás, ha a jelöltek anyagi támogatásához nem társulnának megszorító feltételek, amelyek érvényesítése a közpénzzel való gazdálkodás körében elengedhetetlen. Minden jelölt előre tudhatja, ha nem éri el a választók egy meghatározott részének támogatását, a kapott anyagi juttatást elveszíti. Az állam a támogatással azt kívánja elérni, hogy a jelöltek esélyt, és az állami támogatás szintjén egyenlő esélyt kapjanak a választók hatékony megszólítására és meggyőzésére. Ha ezzel az eséllyel valamely jelölt nem tud élni, a támogatást elveszíti ugyan, de passzív választójogát a választási eljárás során gyakorolhatta. Ezért a vizsgált szabályozás szükségességét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján megállapította.
- [29] A korlátozás arányossága körében a következőkre volt figyelemmel az Alkotmánybíróság.
- [30] A támogatás visszafizetése mellőzésének túlzóan magas választói támogatásához kötése egyrészt kiüresítené magát a kampányfinanszírozási intézményt,

másrészt visszatartó erejénél fogva valóban alkalmas volna a választhatósági kedv indokolatlan mérséklésére. Magyarországon az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 3. § (2) bekezdése 106-ban határozza meg az egyéni választókerületek számát. A 2014. április 6-ai választáson mintegy 5 millió érvényes szavazatot adtak le a választópolgárok, vagyis átlagosan 47 ezer voks jutott egy választókerületre. A vizsgált szabályozás szerinti 2%-os támogatottsági küszöb elérése ebből következően ténylegesen kevesebb, mint ezer választópolgár szavazatának elnyerésével teljesíthető volt. A Vjt. 6. §-a szerint a jelöléshez legalább ötszáz választópolgár ajánlása szükséges, vagyis ehhez képest a vizsgált küszöbszám magasabb ugyan, de a kétszeres mértéket még így sem haladta meg. Értelemszerűen nagyobb választói részvétel mellett ez a küszöbszám is nő, de teljes részvétel esetén sem lehet több kétezernél. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat eredményeképpen megállapította, hogy a támadott szabályozás a passzív választójoggal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek megfelel, tehát az elérni kívánt céllal arányos korlátozás keretein belül marad.

[31] 3.2. Az indítványozó bíró azt is állítja, hogy a politikai vélemény szerinti – a pártszimpátiához, illetőleg azt mellőző hozzáálláshoz köthető – indokolatlan megkülönböztetést valósít meg a felvett kampányfinanszírozási támogatás visszafizetését előíró rendelkezés. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat: az országgyűlési képviselői választás minden parlamentáris berendezkedésű demokratikus jogállamban a politikai vélemények ütköztetésének és versengésének ad teret, ahol a választópolgárok szavazatukkal kifejezésre juttathatják értékítéletüket. Az egyéni jelöltség lényege pedig éppen az, hogy az eltérő vélemények más-más személyhez kötötten juthassanak kifejezésre. Nem a jogszabály, hanem a választópolgárok közössége tesz – egyébként szükségképpen – különbséget az egyes párttámogatott vagy éppenséggel ilyennel nem rendelkező jelöltek között a saját aktuális politikai véleményének megfelelően. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás és az Alaptörvény által tilalmazott hátrányos megkülönböztetés között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

[32] 3.3. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Törvény 8. § (4) bekezdés

a) pontja alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2014. december 8.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1755/2014.

