

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3176/2015. (IX. 23.) 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 B) cikk (1) bekezdés, a XIII. cikk (1) bekezdés, valamint a XV. cikk (4) bekezdés tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

Indokolás

I.

[1] 1. Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bírósági elnök – az eljárás felfüggesztése mellett – az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 8. § (4) bekezdés a) pontjának a „nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át” kitétele alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 24.K.32.297/2014. 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.

- [3] Az alapul fekvő ügyben a felperes, mint az országgyűlési képviselők általános és időközi választásán egyéni választókerületi képviselőjelöltként induló személy 1 000 000 Ft. összegű támogatásban részesült a központi költségvetésből. A választási kampánytevékenységére 990 115 Ft. összegű támogatást vett igénybe. A Magyar Államkincstár ezen összeg visszafizetésére kötelezte, mert nem szerezte meg az érvényes szavazatok 2%-át.
- [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 hivatkozott az Alaptörvény XV. és XIII. cikkére, valamint a választójogi esélyegyenlőségi alapelvre.
- [5] Az ügyben eljáró bíró mindezekre tekintettel úgy döntött, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezi az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és az alkalmazás kizárását. Álláspontja szerint a támadott szabály kedvezőtlenül befolyásolhatja, illetve korlátozhatja az állampolgárok passzív választójogát [XXIII. cikk (1) bekezdés]. A visszafizetési kötelezettség ugyanis visszatartó erővel bír a nem kellő anyagi háttérrel rendelkező, illetve párttámogatottságot nélkülöző jelöltek esetében. Szerinte ez egyúttal a politikai vélemény alapján való megkülönböztetést eredményezi, tehát a támadott rendelkezés ellentétes a XV. cikk (2) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalmával és a (4) bekezdés szerinti esélyegyenlőségi klauzulával.
- [6] A bíró úgy véli, hogy a támadott rendelkezés a tulajdonhoz való jogot is sérti, mert a támogatást igénybe vett jelöltnek saját anyagi erejét kell felhasználnia a visszafizetéshez. Ez hátrányos azzal az állampolgárral szemben, akinek anyagi lehetőségei nem engedik meg, hogy a maga és a családja megélhetését kockáztatva vállaljon jelöltséget. Az indítványozó szerint az alapvető jog sérelmét az okozza, hogy a szabály szükségtelen korlátozást valósít meg, hiszen a jogalkotói célt (a választások tisztaságának megőrzését és a választási csalások elkerülését) más eszközökkel, így pl. büntetőjogi fenyegetettséggel vagy előzetes szűréssel is el lehetne érni.
- [7] A kezdeményezésében végezetül arra tér ki a bíró, hogy a 2%-os küszöb irreálisan magas, ráadásul a választási eredmény előre ki nem számítható, így sérül a B) cikk (1) bekezdés által biztosított jogbiztonság elve is.
- [8] 2. A kezdeményező bírót az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlási felhívásában arról tájékoztatta, hogy a 3001/2015. (I. 12.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az általa kifogásolt rendelkezést az Alkotmánybíróság már érdem-

ben vizsgálta, és az indítványt (szintén bírói kezdeményezés volt) elutasította. Emiatt az általa felvetett alkotmányjogi kérdés ítélt dolognak minősülhet. Kérte, hogy a bíró nyilatkozzon indítványa fenntartásáról.

- [9] A hiánypótlási felhívásra a bíró kiegészítette indítványát, amelyben kifejtette, hogy szerinte miért nem minősülhet indítványa ítélt dolognak.
- [10] Először is az Alkotmánybíróság az Abh.-ban nem bírálta el érdemben sem a tulajdonhoz való jog, sem a jogbiztonság sérelmét állító indítványi elemeket. Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy fenntartja a XIII. cikk sérelmére alapított utólagos normakontroll iránti kérelmét azzal kiegészítve, hogy ez egyúttal a XV. cikk (4) bekezdésében, illetőleg a XXIII. cikk (1) bekezdésében deklarált jogok sérelmét is okozza, mert nincs biztosítva az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, amiből következően ezen ok miatt sérül az egyéni jelöltek passzív választójoga is. A jogbiztonságra alapított indítványi kérelmét azzal egészítette ki, hogy a választási rendszerben meglévő bizonytalansági elemek miatt a norma címzettjei számára azok nem kiszámíthatóak, következményei előre nem láthatóak.
- [11] Másodszor pedig, ugyan az Alkotmánybíróság az Abh.-ban érdemben elbírálta a XV. cikk (2) bekezdését és a XXIII. cikk (1) bekezdését érintő indítványi elemeket, de azok eltérő alkotmányjogi összefüggésen alapultak, ezért ítélt dolognak nem minősülhetnek. Ezt az állítását arra alapította, hogy a nevezett alaptörvényi rendelkezések tükrében másként kell megítélni az egyéni (valójában: független) jelöltek helyzetét, mint azokét, akiket valamely párt támogat. Miután az Abh.-ban párttámogatott jelölt ügyében döntött az Alkotmánybíróság, az ott tett megállapítások nem vonatkozhatnak az előtte folyamatban lévő ügy független jelöltjére.

## II.

- [12] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:
- [13] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

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

„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.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

„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.”

[14] 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.

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

[16] 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.

[17] 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 tartalmazza az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pontja szerinti megjelöléseket (az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseket), másrészt a bíró elmulasztotta az általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezés megsemmisítésének indítványozását, holott ezt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontja előírja. Az Alkotmánybíróság kivételesen azért döntött az érdemi vizsgálat lefolytatása mellett, mert a hiánypótlási felhívásban ezekre a hiányosságra *expressis verbis* nem történt utalás.

- [18] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a kezdeményező a Törvény 8. § (4) bekezdés a) pontja szövegrészét (a bíró megfogalmazása szerint: kitételét), támadta, de miután a szövegrész teljes egészében lefedi az a) pont szövegét, a vizsgálat az a) pontra terjedt ki.
- [19] 2. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány egyes elemei – az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján – ítélt dolognak minősülnek. A hivatkozott rendelkezés értelmében, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszoknak, valamint alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezés vizsgálatának.
- [20] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta a Törvény 8. § (4) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és a XXIII. cikk (1) bekezdése tekintetében.
- [21] 2.1. A passzív választójog korlátozásával kapcsolatos indítványozói állásponttal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította: „[...] 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.

- [22] A korlátozás arányossága körében a következőkre volt figyelemmel az Alkotmánybíróság.
- [23] A támogatás visszafizetése mellőzésének túlzóan magas választói támogatáshoz 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 vizsgált 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.” (Abh. Indokolás [28]–[30])
- [24] A fent hivatkozott megállapítások nemcsak a valamely párt által támogatott jelöltekre irányadóak, hanem a függetlenekre is. Így nincs olyan eltérő alkotmányjogi összefüggés, amely a jelen ügyben az érdemi vizsgálatot megalapozná.
- [25] 2.2. Ugyanerre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmával összefüggésben, ugyanis az Abh.-ban kifejezetten rámutatott a két személycsoport (pártjelöltek és függetlenek) közötti megkülönböztetés hiányára, vagyis korábbi megállapítását az Alkotmánybíróság a jelen ügyre nézve teljes egészében fenntartja: „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 kötöten 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.” (Abh., Indokolás [31])

- [26] 2.3. A fentiekben kifejtettekből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és a XXIII. cikk (1) bekezdése tekintetében ítélt dolognak (*res iudicata*) minősül, ezért azt az Ügyrend 64. § f) pontja alapján visszautasította.
- [27] 3. Az érdemi vizsgálat a bírói kezdeményezés azon állításán alapult, miszerint a kampányköltségek finanszírozására felvehető támogatás visszafizetését egy bizonyos esetre előíró szabály alaptörvény-ellenesen korlátozza a tulajdonjogot, sérti az esélyegyenlőséget, valamint ellentétes a jogbiztonság követelményével.
- [28] 3.1. A tulajdonjoggal kapcsolatban ebben az ügyben az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a kampányfinanszírozás sokszorosán összetett anyagi tényezők együttese. Ezen tényezők egyik eleme, hogy a központi költségvetésből a Törvény alapján a jelöltek kezdeményezésére támogatás vehető fel. Ez a támogatás tehát sajátos közjogi célból történik, önkéntes vállalással, meghatározott törvényi feltételekkel, és azzal a kockázattal, hogy kellő szintű választói támogatottság hiányában visszafizetendő. A támogatott személy (vagyis a jelölt) nem szerez rajta szabad rendelkezést biztosító tulajdonjogot, célhoz kötöten felhasználhatja ugyan, de ezt csak szoros elszámolás mellett teheti. Ebben az értelemben tehát az Alaptörvény által védett tulajdonnal az indítvánnyal támadott rendelkezés szerinti támogatás mint vagyoni jogosultság, nem hozható összefüggésbe.

- [29] Az indítványozó azt külön kifogásolta, hogy a függetlenként induló jelöltek a visszafizetési kötelezettségüknek a magánvagyonuk terhére kötelesek eleget tenni. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutat: „[a]z is fontos tétele az alkotmánybíróági 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. {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [57]}
- [30] A jelöltállítás funkciója nyilvánvalóan az, hogy a választópolgárok számára lehetővé tegye a személyek közötti választást. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy – amint erre az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott – nem válhat parttalanná a jelöltállítás, vagyis a jogalkotó döntése függvényében valamilyen szűrőt az eljárásba be kell építeni. Ez akár lehetne kaució is, amelyet a jelölt elveszít, ha meghatározott támogatottságot a választások eredményeképpen nem szerez meg.
- [31] A Törvény nem teszi kötelezővé a támogatás igénybe vételét, az a jelölt mérlegelésétől és belátásától függ. Ennek során figyelembe veheti, hogy a jelöltállítás során mekkora támogatásra tett szert, milyennek ítéli ismertségét és népszerűségét. A magánvagyon, vagyis a jelölt saját tulajdonát kockáztatja, ha ezek a mutatók nem túl magasak. Alkotmányos értelemben tehát a támogatás visszafizetését előíró szabály nem minősülhet tulajdonjogot elvonó vagy azt korlátozó rendelkezésnek, hiszen a tulajdonos önként, saját elhatározásából – a feltételek ismeretében – kezdeményezte és fogadta el a támogatást. Ebből következően a Törvény 8. § (4) bekezdés a) pontja nem sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- [32] 3.2. Az indítványozó szerint az általa támadott rendelkezés az esélyegyenlőségi klauzulának sem felel meg. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében az állam külön intézkedésekkel segíti az esélyegyenlőség megvalósulását. Ez a kampányfinanszírozásról szóló szabályozásban abban mutatkozik meg, hogy minden jelölt, függetlenül a jelöltállítás során megmutakozó választópolgári támogatottság mértékétől, egyenlő összegű költségvetési támogatás igénybevételére jogosult. Ezáltal az állam biztosítja a választási kampányfinanszírozás semlegességét (pártatlanságát), ezen keresztül pedig a politikai pluralitást a választásokon. A támadott szabályozás a politikai esélyegyenlőség jegyében szabályozza egységesen és mérlegelés nélkül az egyösszegű támogatást, s fűz a támogatás igénybevételéhez szintén egységesen és mérlegelés nélkül számon kérhető feltételeket. Az egységes választási kampányfinanszírozási



