

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3144/2016. (VI. 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 Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.797/2015/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyet az Alkotmánybíróság főttkarának hiánypótlási felhívására kiegészített. Az indítványban a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) 3.K.27.797/2015/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó egyéni választókerületi képviselőjelöltként indult az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán. Ebben a minőségében az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a alapján egymillió forint összegű, a központi költségvetésből juttatott támogatásra volt jogosult. A támogatási összeg felhasználására 2014. március 4-én megállapodást kötött a Magyar Államkincstárral. A 2014. április 16-án benyújtott elszámolása szerint 732457 forintot költött választási kampánytevékenységre. A Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága 2014. június 4-én kelt, ÁPI-OGYV-236412014. számú határozatában az indítványozót a felhasznált támogatási összeg visszafizetésére kötelezte. A határozat indokolásában a Törvény 1. § (1) bekezdésére, valamint 8. § (4) bekezdés a) pontjára hivatkozva megállapította, hogy miután az indítványozó az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok 2%-át nem szerezte meg, a felhasznált támogatás visszafizetésére köteles.
- [3] Az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a határozat ellen. Ebben kifejtette, hogy a választásokon való elindulás előtt tanulmányozta a hatályos jogszabályokat, ennek részeként pedig a plakátok közterületen történő elhelyezésének lehetőségeit, és ezen információk alapján alakította ki kampánystratégiáját. Miután a Nemzeti Választási Iroda állásfoglalása szerint közvilágítási, villany-, telefonoszlopon reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklámcélú berendezés nem volt elhelyezhető, közterületen csak önálló hirdető berendezéseken volt lehetséges választási plakát elhelyezése. Az ezek telepítéséhez szükséges engedélyeket az érintett önkormányzatoktól, illetőleg közüzemkezelőktől beszerezte. A Kúria Kvk.II.37.30712014/3. számú végzését, valamint az Alkotmánybíróság 3065/2014. (III. 26.) AB határozatát követően azonban a plakátok elhelyezhetőségének megváltozásával az önálló hirdető-berendezések engedélyeztetése feleslegessé vált, aminek következtében az indítványozó hirdetési hatékonysága jelentősen romlott, és ez a kampánya sikerességét is jelentősen befolyásolta. Álláspontja szerint ennek tudható be a választáson elért eredménye, és ennek következtében keletkezett visszafizetési kötelezettsége. Hangsúlyozta, hogy nem indult volna el jelöltként, és nem kötött volna megállapodást a Magyar Államkincstárral, ha előre tud a választási hirdetésekkel kapcsolatos fenti változásokról.
- [4] A közigazgatási bíróság az indítványozó keresetét elutasította. Az ítélet indokolásában rámutatott, hogy a Törvény nem ad lehetőséget annak vizsgálatára, hogy a választás eredményességét milyen tényezők befolyásolták, azok a jelöltnak felróhatóak-e, vagy tőle független külső körülményekre vezethetők vissza. Erre figyelemmel a bíróság sem tudott jelentőséget tulajdonítani annak, hogy a választási kampány során a választási plakátok elhelyezhetőségével kapcsolatos joggyakorlat változott.
- [5] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, alkotmányjogi panaszában a közigazgatási bíróság ítéletének megsemmisítését kérte.

- [6] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított passzív választójogának sérelmét abban látta, hogy a kampányidőszak során a Kúria Kvk.II.37.30712014/3. számú végzése, valamint az Alkotmánybíróság azt helybenhagyó 3065/2014. (III. 26.) AB határozata következtében lehetővé vált a választási plakátok elhelyezése a közvilágítási, villany-, telefonoszlopokon. Hirdetési hatékonysága emiatt jelentősen romlott, és ez a kampánya sikerességét jelentősen befolyásolta. Ez az előre nem kalkulálható versenyhátrány eredményezte azt, hogy a 2%-os küszöböt nem érte el, és ennek következtében keletkezett visszafizetési kötelezettsége, ami sérti a választójogát.
- [7] Az indítványozó további állítása szerint a támadott döntés azért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és a választójognak az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében elismert egyenlőségével, mert a támogatás visszafizetése a választáson indult többi jelölttel szemben kellő alkotmányos indok nélkül hozta őt hátrányos helyzetbe. A diszkrimináció különösen élesen vetődik fel az egyes pártok képviselőiben induló jelöltek vonatkozásában, hiszen ők – a 2%-os küszöb el nem érése esetén – csak az egyéni jelöltként kapott támogatást kötelesek visszafizetni, az őket jelölő pártnak juttatott támogatás rájuk eső részét viszont nem.
- [8] A panaszos az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy tudomással bír arról, hogy az Országos Választási Bizottság és a Magyar Államkincstár téves szóbeli és írásos tájékoztatásával okozott kár miatt külön polgári peres eljárásban kártérítési igénnyel élhetne, és hogy ezen alkotmányos rendelkezésből elsősorban a polgári peres követelésérvényesítés lehetősége fakad. Álláspontja szerint azonban önmagában is sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdését, hogy az állam a saját igényét az általa ugyanazon jogviszony tekintetében elkövetett jogsértést figyelembe nem véve, és ezzel kárt okozva érvényesíti.
- [9] Az indítványozó azt is állította, hogy a Törvény alkalmazása a józan ésszel ellentétes, ezért sérti az Alaptörvény 28. cikkét is.
- [10] Az indítványozó fentiekben túl utalt az Abtv. 28. § (1) bekezdésére is, és kifejtette, hogy ügyében helye lehet az Abtv. 26. § szerinti vizsgálat lefolytatásának is, mert a Törvény 8. § (4) bekezdése nem tartalmaz olyan rendelkezést, ami az ő egyedi körülményeinek figyelembe vételét előírja.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panasz befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [12] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indoklással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [13] 3.1. A határidőben érkezett alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai követelményeinek az alábbiak szerint részben eleget tesz.
- [14] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak.
- [15] Jelen alkotmányjogi panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörére vonatkozó hivatkozást; megjelöli az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; megjelöli azt a bírósági döntést, amelyet alaptörvény-ellenesnek tart; továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő a támadott döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére.
- [16] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelményeket azonban az indítvány csak részben teljesíti. E rendelkezés értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben megfelelő indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény érintett rendelkezéseivel, az indítványozó előadja az alapjogi sérelem lényegét. Megjelöli továbbá a sérelmezett bírói döntést és kifejezetten kéri annak megsemmisítését.
- [18] 3.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben viszont az indítványozó csak azt állította, hogy az állam kárt okozott neki, azonban arra vonatkozó indokolást, hogy a kifogásolt bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény érintett rendelkezésével, nem adott elő.

- [19] A panaszos hivatkozott az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének és 28. cikkének sérelmére is, azonban az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogának a sérelme.
- [20] Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése az országgyűlési képviselők választására irányuló választójog és szavazás alapelveit deklaráló rendelkezése, ami a XXIII. cikkben biztosított aktív és passzív választójog gyakorlását biztosítja, de nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított jognak.
- [21] Az Alaptörvény 28. cikke pedig – noha szorosan összefügg az alapjogokkal és segíti azok érvényesülését, hiszen előírja a rendes bíróságok számára, hogy az általuk végzett jogalkalmazó és jogértelmező tevékenységet az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban végezzék – önmagában szintén nem jelent Alaptörvényben biztosított jogot.
- [22] Alkotmányjogi panasz esetében tehát ezen rendelkezésekre nem lehet alappal hivatkozni. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény fenti rendelkezéseire alapított részeiben az Abtv. 27. § a) pontjának, valamint az 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltaknak nem felel meg.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság – miután megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, és XXIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a befogadhatóság formai feltételeinek eleget tesz – a formai követelményeknek megfelelő indítványrészek tekintetében, a befogadhatóság tartalmi követelményeit vizsgálva az alábbi következtetésre jutott.
- [24] 4.1. Az Abtv. 27. §-a értelmében alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, 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.
- [25] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette, alkotmányjogi panaszt a közigazgatási bíróság ítélete ellen terjesztette elő, további jogorvoslat nincsen számára biztosítva; továbbá az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben félként szerepelt, ezért az Abtv. 27. §-a és 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak és nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.
- [26] 4.2. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [27] Az Alkotmánybíróság a 3001/2015. (I. 12.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) egy bíró kezdeményezés nyomán már vizsgálta a Törvény 8. § (4) bekezdés a) pontját, amely rendelkezés értelmében a jelöltnek vissza kell fizetni a kapott támogatást a kincstár részére, ha nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át. Az Alkotmánybíróság a bírói indítványt az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és a XXIII. cikk (1) bekezdése tekintetében is elutasította.
- [28] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a vizsgált jogszabály szükségességét és arányosságát is megállapítva a következőket mondta ki: „a választások tisztaságának megőrzése és a választási eljárásnak a demokratikus legitimitáció biztosításában megnyilvánuló funkciója olyan alkotmányos értékkel bírnak, amely korlátot állíthat a passzív választójog parttalan érvényesülésének. Parttalan-ná, mi több, akár üzletszerűvé is válhatna a jelöltállítás, ha a jelöltek anyagi támogatásához nem társulnának megszorító feltételek, amelyek érvényesítése 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.” (Indokolás [28])
- [29] A felvett kampányfinanszírozási támogatás visszafizetését előíró rendelkezés diszkriminatív jellegét vizsgálva pedig arra mutatott rá az Abh.-ban az Alkotmánybíróság, hogy „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.” (Indokolás [31])

- [30] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság már több döntésében hangsúlyozta, hogy a bíróságnak ebből kifolyólag a jogszabályok értelmezési keretein belül eljárva azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. {lásd 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}
- [31] A jelen ügyben eljáró közigazgatási bíróságnak a Törvény 8. § (4) bekezdés a) pontjának alkalmazásával összefüggő jogértelmezése és az annak alapján meghozott ítélete a támadott alapjogoknak az Abh.-ban foglalt alkotmányos tartalmával összhangban áll. Az alkotmányjogi panasz ezért nem tartalmaz új, alapvető alkotmányjogi kérdéseket sem, ugyanis az indítványban előadott alkotmánysértéseket az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már elbírálta [hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a 3221/2015. (XI. 10.) AB végzésben].
- [32] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely érdemi alkotmánybírói eljárásra okot adhatna. Az Alkotmánybíróság nem észlelt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatának eredményeként megállapította, hogy az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában támasztott követelménynek.
- [33] 5. A fentiekben kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az alkotmányjogi panasz nem felel meg részben az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában, részben pedig az Abtv. 29. §-ában írott feltételeknek, annak befogadására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2016. június 21.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírói ügyszám: IV/166/2016.

