

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3154/2018. (V. 11.) AB HATÁROZATA

bírói döntés alaptörvény-elleneségének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria KvK.V.37.466/2018/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Dr. Cser-Palkovics András 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. § (1) bekezdése alapján – jogi képviselő útján (dr. Kovács Béla Sándor, 8000 Székesfehérvár, Királykút lakónegyed 22., földszint) – 2018. április 23-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria KvK.V.37.466/2018/2. számú végzése ellen. Álláspontja szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy tényállása szerint egy magánszemély (a továbbiakban: kifogást tevő) 2018. április 3-án kifogást nyújtott be a Fejér megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerület Választási Bizottságához (a továbbiakban: OEVB) az indítványozóval szemben. A kifogást tevő azt kifogásolta, hogy az indítványozó Székesfehérvár polgármestereként aláírva, levelet küldött számára az OEVB területén lévő lakcímére, amelyben arra kérte őt, hogy a 2018. április 8-i országgyűlési képviselők választásán a Fidesz-KDNP jelöltjét támogassa, mivel polgármesteri tapasztalatai alapján az ő megválasztása garantálja a város fejlődését. A kifogást tevő szerint a levél kampányeszköznek minősül, így az indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban foglalt a választás tisztaságának megóvása, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét biztosító választási alapelveket, ezért kérte, hogy őt az OEVB tiltsa el a jogsértéstől és szabjon ki rá bírságot. A kifogása indokolásában arra hivatkozott, hogy az indítványozó nem a pártjában betöltött esetleges tisztsége vagy párttagsága okán, hanem mint polgármester írt a választópolgároknak, és ezzel azt sugallta, hogy nem csupán ő, hanem az általa vezetett önkormányzat is elköteleződött a jelölt mellett. Mindezzel pedig megsértette a jelöltek közötti esélyegyenlőség követelményét. Egy önkormányzatnak ugyanis a választások idején semlegesnek kell maradnia, és nem köteleződhet el egyetlen jelölt mellett sem. Álláspontja szerint az indítványozó a város anyagi forrásait, tehát közpénzt használt fel a levél kiküldéséhez.
- [3] Az OEVB a 2018. április 8-án kelt 32/2018. (IV. 8.) számú határozatában megállapította, hogy az indítványozó a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és c) pontját nem sértette meg, így a kifogást e tekintetben elutasította, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja vonatkozásában pedig visszautasította azt. Az OEVB határozatának indokolásában arra hivatkozott, hogy a kifogás nem tartalmazott arra nézve bizonyítékokat, hogy a kérelmező a város anyagi forrásait, azaz közpénzt használt volna fel a levél kiküldéséhez, ezért a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja tekintetében

a kifogás érdemben nem vizsgálható. Emellett az OEVB azt is rögzítette, hogy az indítványozó levelében egyszer sem utalt arra, hogy a Fidesz-KDNP jelöltjét a város önkormányzata, vagy a képviselő-testület nevében támogatná. Levelében csak a saját tapasztalatait ismertette, és személyes támogatásáról biztosította a kormánypárt jelöltjét. A levél nem tartalmazott kifejezett felhívást a képviselőjelölt melletti szavazásra sem, csak annyit, hogy „menjünk el együtt szavazni április 8-án”. Ezek alapján pedig a Ve. alapelvei nem sérültek.

- [4] 3. Az OEVB döntésével szemben a kifogást tevő fellebbezést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Az NVB a 2018. április 10-én kelt 714/2018. számú határozatával az OEVB döntését részben megváltoztatta, és megállapította, hogy az indítványozó a város polgármestereként olyan tartamú levelet küldött a helyi választópolgároknak, amelyben az egyik országgyűlési képviselőjelölt támogatására buzdított, ezzel pedig megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvét, ezért őt 345 000 Ft bírsággal sújtotta. A levél tartalmi vizsgálata kapcsán az NVB megállapította, hogy annak fejlécében a képviselőjelölt mellett szerepelt a polgármester fényképe is, aki a választópolgároknak küldött üzenetében azt vázolta, hogy tapasztalatai szerint mit nyerhet, illetve mit veszíthet a város a közelgő országgyűlési választások során. Az NVB szerint az indítványozó a helyi közhatalom megtestesítőjeként ismertette a kormányzattól kapott támogatások mértékét, az abból megvalósuló fejlesztéseket, és aggodalmát fejezte ki a jövőbeni beruházások tekintetében. Végezetül számvetést is végzett, és támogatásáról biztosította a jelöltet. Az NVB ezek alapján megállapította, hogy a levél alkalmas volt arra, hogy megbontsa a választási esélyegyenlőséget azzal, hogy a kampányidőszak végén, észszerű indok nélkül privilegizálja a kormánypárti képviselőjelöltet. Az NVB a bírság kiszabása során azt is mérlegelte, hogy a levél névre szólóan került kiküldésre, oly módon, hogy feladóként az indítványozó úgy került megjelölésre, mint a helyi közhatalom gyakorlója („polgármester”).
- [5] 4. Az indítványozó ezt követően felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amelyben kérte az NVB határozatának megváltoztatását és az OEVB határozatának helybehagyását. Felülvizsgálati kérelmében az indítványozó kifejtette, hogy neve mellett és a borítékon polgármesteri tisztségének feltüntetése nem eredményezi az önkormányzat képviseletében való eljárást, nyilatkozattételt. A városban és a környékén ugyanis mindenki számára egyértelmű, hogy ő főállású polgármester, ez azonban nem jelenti, hogy minden általa tett nyilatkozat automatikusan polgármesteri nyilatkozat lenne. A levél nem volt hivatali fejléccel ellátva, bélyegzőlenyomatot sem tartalmazott, így formailag sem volt közhatalmi irat. A levél az önkormányzat elnevezését sem tartalmazta – még utalás szintjén sem. Emellett a helyi választási iroda vezetőjeként eljáró jegyző is tényként állította az OEVB 2018. április 8-ai ülésén, hogy sem a borítékot, sem a nyomtatási papírt, sem pedig a postaköltséget nem a polgármesteri hivatal költségvetéséből finanszírozták. Kifogásolta továbbá azt is, hogy az NVB határozata önmagának is ellentmond, mivel nem az önkormányzatot, hanem az indítványozót bírságolta meg.
- [6] A Kúria a Kvk.V.35.466/2018/2. számú végzésében az NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg, amelyet választott képviselők útján és helyi népszavazáson gyakorolják. A helyi önkormányzat jogi személy, amely feladatait a képviselő-testület és szervei (így pl. a polgármester, a képviselő-testület bizottságai stb.) útján gyakorolja. Ezzel összefüggésben a Kúria azt is kiemelte, hogy a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye szerint az állami és önkormányzati szervek a választási (népszavazási) eljárásban tanúsítható elvárt magatartásának kérdése elsődlegesen az állami semlegesség alkotmányos alapelve tükrében értelmezhető. Emellett azt is kiemelte a Kúria, hogy a semlegesség doktrínája alapján a pártoknak mint népakarat kialakításában közreműködő szervezeteknek, az állam részéről befolyásolás-mentesen kell végezniük tevékenységüket. Ezt biztosítja a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség követelménye is. Ezek a követelmények pedig vonatkoznak az önkormányzatokra is, azaz az önkormányzatok – mint közhatalommal bíró szervek – nem vehetnek részt a pártok országgyűlési mandátumáért folytatott küzdelemben sem valamely jelölt, jelölő szervezet mellett, sem ellene. Így az államnak és az önkormányzatnak is kötelezettsége, hogy a politizáló polgárok pártpreferenciáinak egyenlő esélyű kifejezését szavatolja. Így a Kúria minden esetben vizsgálat alá veti az államot és az önkormányzatokat annak érdekében, hogy folytatnak-e kampánytevékenységet. Amennyiben pedig megállapításra kerül, hogy a Ve. szabályaival szemben kampányoltak (az általános és semleges tájékoztatási kötelezettségükön kívül), az sérti a Ve. alapelveit és így helye van

a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazásának is. A Kúria kiemelte, hogy a jogalkotói meghatározás szerint az önkormányzat mint jogi személy természetes személyek útján jár el, amelyek közül kiemelkedik a polgármester. A levél tartalmát elemezve a Kúria is rögzítette, hogy azt az indítványozó mint polgármester írta alá, akként postázta, utalt 2010-es megválasztása óta folytatott tevékenységére, és a fejlécben a képviselőjelölt mellett saját fényképét is szerepeltette. Felsorolta továbbá az „általa” polgármesterként a kormányzattól kapott támogatásokat is.

- [7] Mindezek alapján a Kúria is megállapította, hogy az indítványozó által küldött levél kampányidőszakban kampányeszköznek minősült, amelyet azonban az indítványozó polgármesterként küldött meg, így ezzel privilegiálta az egyik jelöltet, amellyel viszont mint a közhatalmat gyakorló önkormányzat „szerve” megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontját. A Kúrai azt is kiemelte, hogy az NVB-nek nem tényállítás és véleménynyilvánítás között kellett különbséget tennie, hanem azt kellett megállapítania, hogy az indítványozó magán-személyként vagy a közhatalom gyakorlójaként írta-e meg és küldte-e el levelét. E tekintetben pedig arra jutott, hogy a kérelmező polgármesterként járt el, de nem önkormányzati feladatkörbe tartozó tevékenységet végzett, hanem a levélben névvel és képpel konkrét jelölt mellett kampányolt, ez pedig nem megengedhető.
- [8] 5. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy véleménye szerint a fő eldöntendő kérdés, hogy választási kampányban bizonyos tisztségviselők, így különösen a polgármesterek véleménynyilvánítási szabadsága milyen szempontok mentén korlátozható. Érvelése szerint a Kúria döntése az állam semlegességének az elvét kiterjesztette az önkormányzatokra is. Ebből pedig véleménye szerint az következik, hogy végső soron a polgármestereknek teljesen távol kell tartaniuk magukat a választási kampányoktól, így ad absurdum az önkormányzati választásoktól is. Az indítványozó szerint ezt természetesen a Kúria sem állapította (állapíthatta) meg, ezért arra a következtetésre jutott, hogy a választási kampányban való részvétel megengedhetősége azon múlik, hogy egy közhatalmat gyakorló személy kampánytevékenysége során feltünteti-e ezen tisztségét vagy sem. Ez az értelmezés azonban véleménye szerint formálisan és tévesen határozza meg a közhatalom gyakorlásának mibenlétét, és ezáltal indokolatlanul és aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Álláspontja szerint a polgármester akkor jár el a közhatalom gyakorlójaként, ha törvényben biztosított hatáskörében lép fel. Önmagában a polgármesteri tisztség feltüntetése ugyanakkor nem eredményez közhatalmi aktust. Véleménye szerint a jelöltek esélyegyenlőségét a polgármesternek csak a közhatalom gyakorlása során kell biztosítania.
- [9] Kifogásolta a Kúria azon megállapítását is, miszerint az ő megnyilvánulása azt a látszatot kelti, hogy az az egész önkormányzat álláspontja. Az önkormányzat ugyanis az adott településen élő összes választópolgárt jelenti, így egy plurális demokráciában eleve képtelenség, hogy a teljes önkormányzatnak azonos politikai preferenciája legyen. Emellett fontos az is, hogy a polgármesteri tisztséget betöltő személyről a településen mindenki tudja, hogy ő a polgármester (hiszen őt közvetlenül a nép választotta), így véleménye szerint nem lett volna különbség a között, ha csak nevével és fényképével küldi ki a levelet, illetve ha a betöltött tisztségét is odaírta. Azt pedig nem tartja elképzelhetőnek, hogy egy természetes személy pusztán azért, mert polgármesterként tevékenykedik, ne formálhasson politikai véleményt. A Kúria jelen tartalmú döntése véleménye szerint arra a következményre vezetne, hogy egyetlen állami vagy önkormányzati politikus sem formálhatna politikai véleményt egyetlen kampányban sem.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabályai:

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

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[11] 2. A Ve. hatályos szövege szerint:

„2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

a) a választás tisztaságának megóvása,

[...]

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,

[...]

e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,”

III.

- [12] 1. Az alkotmányjogi panasz az Abtv.-ben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelel.
- [13] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [14] Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó az alkotmányjogi panasszal támadott ügyben kiküldött levél feladójaként szerepelt, és aláírásával látta el azt; ennek okán az NVB vele szemben állapított meg bírságfizetési kötelezettséget; továbbá az NVB döntésével szemben ő terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúriához. A panasz az Abtv. 27. § b) pontjában foglaltaknak is eleget tesz: az indítványozó a rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz a törvényes határidőn belül, azaz a támadott végzés kézhezvételétől számított 3 napon belül érkezett [Ve. 233. § (1) bekezdés].
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványozó az Alaptörvény több olyan cikkére is hivatkozott, amelyre nem, vagy csak kivételes esetben lehet alkotmányjogi panaszt alapozni. Így többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is utalva kérte a Kúria döntésének megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], többek között megerősítette: 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben azonban az indítványozó nem adott elő semmilyen indokolást, így az Alaptörvény B) cikkére jelen ügyben alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [17] Az indítványozó ezenkívül hivatkozott az Alaptörvény C) cikkének (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás alkotmányos elvének sérelmére is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanakkor az Alaptörvény e szabálya nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, így ennek vélt sérelmére alkotmányjogi panasz sem alapítható {ezzel egyezően lásd 3062/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [17]–[23]}.
- [18] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését is, ezzel összefüggésben azonban érdemi indokolást nem adott elő. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indokolás hiánya {lásd pl. 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11] bekezdés, 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [19] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, C) cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben nem vizsgálta.
- [20] 3. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) Indokolás [18], továbbá 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [16]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [21] A jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti, hogy egy helyi önkormányzat választott tisztségviselőjeként dolgozó polgármester – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadsága keretében – kampányidőszakban

elköteleződhet-e valamely jelölt mellett mint magánszemély vagy épp mint pártpolitikus, vagy ettől tartózkodnia szükséges.

- [22] 4. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet” terjesszen a testület elé.

IV.

- [23] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

- [24] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.

- [25] Az Alkotmánybíróság azonban nem vonhatja el az ítélező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak megtartását vizsgálhatja felül.

- [26] 2. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az indítványozó által a választópolgároknak kiküldött levél vonatkozásában nem a vélemény és a tényállítás közötti elhatárolásból (jelen esetben ugyanis ennek nincs relevanciája), hanem az állami és önkormányzati szerveknek (és az ő képviselőjüknek, szervüknek) a kampányban betöltött szerepéből, és ennek vonatkozásában a kampányidőszakban történő véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságából indult ki.

- [27] Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában megerősítette azon korábbi állítását, miszerint a kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Ennek okát egyebek között az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozata és 7/2014. (III. 7.) AB határozata fogalmazta meg: „[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy mire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.” {Lásd: 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [31]}. Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy a Kúria a Kvk.III.37.421/2018/8. számú végzésében kimondta, hogy Magyarország Alaptörvényéből nem következik, hogy a Kormány mint az állam egyik közhatalmi szerve, rendelkezik a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának Alaptörvény IX. cikke által garantált alapjogával. A véleménynyilvánítás szabadsága mint első generációs kommunikációs alapjog ugyanis az egyén számára biztosítja – elsősorban éppen az állami beavatkozással szemben –, hogy megalapozottan részt tudjon venni a társadalmi és politikai folyamatokban {lásd: többek között 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [42]}. A Kormány ezzel szemben az államhatalom egyik megtestesítője, ekként a kormányzati kommunikáció korlátozása kapcsán nem alkalmazhatóak az alapjogok korlátozására kialakított alkotmányos elvek. A Kormányt ugyanakkor – az Alaptörvényben meghatározott feladatköréből adódóan – megilleti a tájékoztatás joga és lehetősége. Választási kampányidőszakban azonban ezt a Ve. keretei között kell gyakorolnia {lásd: Kvk.III.37.421/2018/8. számú végzés, Indokolás [16]}. Ennek konklúziójaként pedig rögzítette a Kúria, hogy a kampányidőszak alatt a jelöltek és a jelölő szervezetek a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjába foglalt esélyegyenlőségének érvényesítése érdekében az állami, illetve az önkormányzati szerveknek tartózkodniuk kell attól, hogy a pártok szabad versengésébe beavatkozzanak {lásd továbbá: BH 2014/12/379., Kvk.IV.37.360/2014/2.}.

- [28] Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy kampányidőszakban az állami és önkormányzati szervek véleménynyilvánítási szabadsága korlátozás alá eshet.

- [29] 3. Az Alkotmánybíróság a fentieket követően a polgármester és a helyi önkormányzat viszonyát tekintette át. Az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése szerint a polgármester a helyi képviselő-testület vezetője, akit a 35. cikk (1) bekezdése alapján a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással öt évre választanak. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint a polgármester a helyi önkormányzat „szervének” tekinthető, akinek a feladatait a Mötv. 67. §-a részletesen meghatározza. Ezek alapján is jól látható, hogy a polgármester amennyiben hivatali tevékenységével összefüggésben jár el és gyakorolja hatáskörét és feladatait, akkor az önkormányzat nevében tevékenykedik. Ettől függetlenül azonban a polgármester egy választott tisztségviselő is, aki közvetlenül a néptől nyeri felhatalmazását, és mint ilyen feltétlenül politikai szereplőnek is tekinthető, függetlenül attól, hogy párt(ok) támogatásával, vagy függetlenként méretette meg magát. A polgármester tehát abban az esetben, ha nem polgármesteri minőségében, azaz nem hatásköre, vagy feladatköre teljesítésével összefüggésben jár el, ugyanúgy magánszemélynek tekinthető, akit megillet az alapjogok védelme, így többek között a véleménynyilvánítás szabadsága is, amelyet magától értetődő módon kampányidőszakban, politikai kérdések vonatkozásában is gyakorolhat. Abban az esetben azonban, ha a polgármester pártpolitikai szereplőnek is tekinthető (amely minden olyan helyzetben fennáll, ha a polgármester egy – vagy több – párt támogatásával nyerte el megbízatását), akkor pártpolitikai és polgármesteri szereplésének jól láthatóan el kell válnia egymástól. (Természetesen ugyanez igaz arra az esetre is, ha pártpolitikai szempontból függetlennek tekinthető a polgármester, csak ebben az esetben a magánjellegű és a polgármesteri szereplésének kell elkülönülnie egymástól.) Ugyanis, ha ezen két élethelyzet összemosódik, vagy legalábbis nehezen határolható el, akkor felmerülhet a pártpolitikai véleménynyilvánítás önkormányzathoz kötődése, amely azonban a fentiek szerint korlátozás alá kell, hogy essen.
- [30] 4. A konkrét ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság az alábbi szempontokat hangsúlyozza. Egy polgármester tevékenysége vagy megnyilvánulása kizárólag abban az esetben tudható be a helyi önkormányzat tevékenységének vagy megnyilvánulásának, ha a polgármester ilyen minőségében járt el. Egy pártpolitikus polgármester esetében előfordulhatnak ugyanakkor olyan élethelyzetek, amikor nem mint polgármester, hanem mint pártpolitikus jelenik meg. Így például, ha a polgármester egyben a pártjának országos vagy helyi szóvivőjeként is tevékenykedik, akkor ilyen minőségében való szereplése értelemszerűen nem lesz betudható az általa vezetett képviselő-testület, vagy épp az önkormányzat véleményének. Ehhez hasonlóan a pártpolitikától független polgármester sem jár el minden élethelyzetben polgármesterként, és így az ő véleménynyilvánítása sem lesz mindenkor az önkormányzat véleményének nyilvánítható. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a polgármesternek minden olyan szerepvállalása vagy véleménynyilvánítása során, amely nem polgármesteri tisztségéhez, hanem pártpolitikai vagy épp magánéleti oldalához tartozik, tartózkodnia kell annak látszatától, hogy aktuális megnyilvánulása polgármesteri tisztségéhez kötődik. A többes szerepvállalás esetében a határok meghúzása természetesen csak több szempont együttes mérlegelése alapján lehetséges (ilyen szempontnak tekintette a Kúria jelen ügyben például a levél címezését, a polgármester fényképének megjelenését, vagy épp az aláírásnál a „Székesfehérvár polgármestere” megjelölést is), amely azonban az alkotmányos szempontok figyelembevételével a jogalkalmazó feladata. E tekintetben az Alkotmánybíróságnak pusztán abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy ezeket a határokat a jogalkalmazó megfelelő módon állapította-e meg. Ennek kapcsán pedig figyelemmel kell lenni az alábbi szempontokra is: a polgármester kampányidőszakban való véleménynyilvánításának korlátozhatósága tekintetében más megítélés alá esik azon helyzet, amikor a polgármester az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati választáson maga is jelöltként indul (azaz passzív választójogával él), és az amikor csak passzív szereplőként támogatja valamelyik jelöltet. Magától értetődő módon ugyanis, ha a polgármester újra meg kívánja mérettetni magát a helyi önkormányzati választásokon mint polgármester-jelölt, akkor az ő kampányidőszakban való véleménynyilvánítási szabadsága nem lesz korlátozható a fenti szempontok szerint meghúzható határok alapján. Hasonló ehhez a helyzethez az is, ha a regnáló polgármester az országgyűlési képviselők választásán indul mint képviselő-jelölt. A polgármester véleménynyilvánítási szabadságának korlátja tehát csak arra az esetre vonatkozhat, ha a polgármester nem aktív szereplője a választási eljárásnak.

- [31] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a Ve. szabályai között nem található olyan előírás, amely ténylegesen arról rendelkezne, vagy arra engedne következtetni, hogy egy polgármester az Alaptörvény szerinti választott tisztségénél fogva nem nyilvánulhatna meg (konkrét esetben nem kampányolhatna valamelyik képviselőjelölt mellett) pártpolitikai vagy egyéb, a tisztségével összefüggésben nem álló kérdésekben. A Kúria erre a következtetésre pusztán a Ve. 2. § (1) bekezdésében rögzített alapelvekből, konkrétan a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvéből jutott. Ebből következően ezen tilalom pusztán a jogalkalmazó mérlegelése, és a fentiekben említett határok meghúzása során került kimondásra. Abban az esetben azonban, ha egy tilalmi rendelkezés egy alapjog (jelen esetben a véleménynyilvánítás szabadsága) korlátozásához vezet, és ennek alapja nem egy konkrét jogszabály tiltó rendelkezése, akkor ezen alapjogot korlátozó szabály alapelvekből történő levezetése során a jogalkalmazónak arra kell törekednie – ha az eldöntendő helyzet több lehetséges megoldást is kínál –, hogy az érintett alapjog gyakorlását (megfelelő indok nélkül) a lehető legkisebb mértékben korlátozza.
- [32] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy a Kúria támadott végzése, az indítványozó által a választópolgároknak küldött levelet formai és egyes tartalmi elemei alapján alaptörvény-sértően ítélte meg, mivel figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény IX. cikkében deklarált szabad véleménynyilvánításhoz való jog minél szélesebb körű érvényesülését, és az elé tárt ügyet pusztán a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el. Ezáltal az is megállapítható, hogy a Kúria a fentiekben rögzített szempontokat, a határok kijelölése során nem megfelelően értékelte. Ilyen ügyek esetében ugyanis a jogalkalmazónak alapos mérlegelés alapján arról kell döntenie, hogy a választópolgárok szemében, a pártpolitikusként (vagy bizonyos esetekben magánszemélyként) is megjelenő polgármester az önkormányzat nevében járt-e el, vagy csupán politikai vagy magán véleményét fejtette ki. Ezt pedig nem lehet pusztán az alapján megítélni, hogy feltüntette-e a polgármester (vagy épp más hasonló esetekben az önkormányzati vagy országgyűlési képviselő) ezen tisztségét vagy sem. Az olyan kampányidőszakokban ugyanis, ahol a megnyilvánuló tisztségviselő (jelen esetben a polgármester) nem saját újraválasztásáért kardoskodik, hanem valamely, az adott választáson induló jelölt mellett foglal állást, csak több szempont együttes mérlegelése alapján lehet arra a következtetésre jutni, hogy a tisztségviselő megnyilvánulása sérti a Ve. alapelveit, és így korlátozható az ő véleménynyilvánítási szabadsága. Ezen szempontok pedig esetről–esetre változhatnak. Ennek ellenére mégsem lenne elvárható a polgármestertől, hogy tisztségét és saját tapasztalatait eltitkolja a választópolgárok előtt, hiszen ők e nélkül is tiszttában lennének az ő polgármesteri tisztségével (ahogyan ez valamennyi helyi választott tisztségviselő esetében megállapítható lenne). Így a jogalkalmazónak mindenkor az eset összes körülménye alapján kell megítélnie (jelen esetben) a polgármester kijelentéseit, és nem dönthet csupán az alapján, hogy ő magát polgármesterként tüntette-e fel a választópolgárok előtt.
- [33] 6. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy a Kúria mérlegelése megsértette az Alaptörvény IX. cikkét, ezért a Kúria végzését megsemmisítette.

Budapest, 2018. május 2.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [34] A Kúria végzésének megsemmisítésével nem értek egyet, a döntést álláspontom szerint nem lett volna szabad felülbírálnia az Alkotmánybíróságnak.
- [35] A kontextus teljessége kedvéért érdemes felidézni, milyen tényeket mérlegelt az NVB, illetve a Kúria: „Az NVB iratszerűen rögzítette határozatában, hogy a kérelmező levelét a boríték tanúsága szerint a város polgármestereként adta fel (»Feladó: ... polgármestere«), azt akként is írta alá (»... polgármestere«), a levélben meghatározta, hogy ő a polgármester (»Engem 2010-ben azzal bíztak meg Önök, hogy városunk ügyeit intézzem«, »Polgármesterként azt kérem Öntől«), és a fejlécében a jelölt fényképe mellett a saját fényképét is szerepelteti. Helytállóan állapította meg az NVB, hogy kérelmező nem magánszemélyként írta meg és küldte el a levelét, hanem a város polgármestereként.” {A Kúria végzése (a továbbiakban: Kv.) [27] bekezdés}.
- [36] A Kúria ezek alapján megállapította, hogy az indítványozó „a választópolgároknak kampányidőszakban polgármesterként megküldött levelében egy jelölőszervezet jelöltjét támogatta, privilegizálta” ezáltal „a közhatalommal rendelkező önkormányzat szerveként nem a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget juttatta érvényre, hanem – támogatásáról biztosítva egy jelöltet - tevékenyen beleavatkozott a pártok szabad versengésébe” (Kv. [29] bekezdés). Az előbbi megállapítást maga az indítványozó sem vitatta. Annak a megítélése, hogy a konkrét esetben az indítványozó polgármesteri minőségében kampányolt, avagy sem, nem az Alkotmánybíróság által vizsgálendő alkotmányossági, hanem a Kúria hatáskörébe tartozó tényállás-értékelési kérdés (annak helyességét sem megerősíteni, sem cáfolni nem kellett és nem lehetett).
- [37] Az ügyben arról kellett döntenünk, hogy összhangban van-e a véleménynyilvánítási szabadsággal a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában rögzített, a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség alapvető követelményének a Kúria szerinti értelmezése. Az értelmezés lényege az alábbiak szerint foglalható össze: „Ha megállapítható, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett tevékenység túlmutat az állami, önkormányzati szervek közfeladatukból eredő, általános és semleges tájékoztatási tevékenységén, és kampánytevékenységnek minősül, akkor ez sérti a Ve. alapelveit és jogsértés megállapításának, valamint az annak megfelelő jogkövetkezmények alkalmazásának van helye” (Kv. [26] bekezdés).
- [38] Tehát kizárólag azt az értelmezést kellett felülvizsgálnunk, hogy állami, illetve önkormányzati tisztségviselő ebben a minőségében folytathat-e kampánytevékenységet valamely párt, illetve annak jelöltje érdekében.
- [39] A Kúria a közhatalommal rendelkező szervek, tisztségviselők vonatkozásában állapította meg – a Kvk. IV.37.360/2014/2. számú döntését is követve – azt a követelményt, hogy azoknak semlegesnek kell maradniuk a politikai pártok küzdelmében: „[a]z azonos feltételeket tartalmazó jogi keret garantálja az állam semlegességét a politikai pártok küzdelmében. Ez a követelmény az önkormányzatokra is irányadó, azaz az önkormányzat – mint közhatalommal bíró szervezet – nem vehet részt a pártok országgyűlési mandátumért folytatott küzdelmében sem valamely jelölt, jelölő szervezet mellett, sem ellene” (Kv. [25] bekezdés). Ezt az értelmezést a Kúria pedig többek között 63/2008. (IV.30.) AB határozatra vezette vissza, amely rögzítette, hogy „[a] demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Ez viszont feltételezi a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonosságát. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelmében és a politikai verseny feltételeit szabályozó jogszabályok megalkotása során”. A végzésnek a lényegi indokolása a korábbi kúriai és alkotmánybíróági gyakorlatnak az állami és önkormányzati semlegességgel kapcsolatos értelmezésére épül.
- [40] Álláspontom szerint a többségi határozat indokolása [IV.3. pontja] elvi szinten megfelelően jelölte ki a polgármesterek által törvényesen végezhető kampánytevékenységek határait:
- ha nem mint polgármester, hanem mint pártpolitikus vagy magánszemély (állampolgár) jelenik meg, akkor tartózkodnia kell annak látszatától, hogy aktuális megnyilvánulása polgármesteri tisztségéhez kötődik;
 - a polgármester természetesen kampányolhat ilyen minőségére hivatkozással a helyi önkormányzati választáson, ha maga is aktív résztvevője a választási eljárásnak; szintúgy az országgyűlési képviselők választásán, ha azon mint képviselő-jelölt indul (Indokolás [30]).
- [41] A Kúria jogértelmezése elvi szinten ezeknek a szempontoknak megfelelt, így meglátásom szerint nem vezetett a polgármesterek kampánytevékenységének – s ezáltal véleménynyilvánítási szabadságának – aránytalan korlátozásához.

- [42] Ehhez képest a többségi indokolás konklúziója lényegében azt kifogásolta, hogy a Kúria „pusztán a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el” az ügyet, ezáltal „a fentiekben rögzített szempontokat, a határok kijelölése során nem megfelelően értékelte” (Indokolás [32]), ezáltal a „mérlegelése megsértette az Alaptörvény IX. cikkét” (Indokolás [33]). Álláspontom szerint ezekből a megállapításokból nem derül ki, hogy mi volt a konkrét probléma a Kúria jogértelmezésével, s hogy mi lett volna az adott esetben alaptörvény-konform jogértelmezés. A többségi indokolásnak a vizsgált ügyre vonatkoztatott része az általánosságnak olyan szintjén maradt, amely számomra nem tudta meggyőzően alátámasztani, hogy alaptörvény-ellenes bírósági jogértelmezés esete állt volna fenn.

Budapest, 2018. május 2.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/746/2018.

• • •