



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

3154/2018. (V. 11.) AB határozat	bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításáról ...	804
3155/2018. (V. 11.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	813
3156/2018. (V. 11.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	821

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



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

bírói döntés alaptörvény-ellenességének 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 képviselőjében 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 elvart 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 kötelessége, 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 Kúria 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. Érvéle 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) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek 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 ítélkező 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 szervezetek (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 szervezetek 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 szervezetek 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 címzését, 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 méretetni 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 meghúzósa 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 újráválasztásáért 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 tisztában 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 megerősítenünk, sem cáfolnunk 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 felülvizsgáljunk, 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 alkotmánybírói 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 általánosságok 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.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3155/2018. (V. 11.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 65–68. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 65–68. §-ai nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírója a 30.G.43.460/2017/5. számú végzéssel az előtte folyamatban lévő, cégbejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránti pert felfüggesztette, és bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint a Ctv. 65–68. §-ai – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) egyes rendelkezéseivel fennálló ellentétük miatt – sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését, ezért azok megsemmisítését, és a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásuk kizárását kérte. A bíróság állította továbbá a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését is, arra hivatkozva, hogy a Ctv. 65–68. §-ai ellentétesek az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) 6. Cikk 1. pontja első mondatával, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: PPJNE) 14. Cikk 1. pont első és második mondatával.
- [2] 2. A Fővárosi Törvényszék végzésében foglaltak szerint az indítványra okot adó ügy előzménye az volt, hogy 2017. szeptember 13-án társasági szerződéssel megalapítottak egy vendéglátó kft.-t (a továbbiakban: alperes), amelyet a 2017. szeptember 15-én elektronikus úton előterjesztett bejegyzési kérelemre a Fővárosi Törvényszék Cégbírósága egyszerűsített eljárás lefolytatása után 2017. szeptember 18-án, a Cg.01-09-303650/4. számú végzéssel bejegyzett a cégjegyzékbe. Az alperes bejegyzési kérelme az egyik külföldi tag részére kézbesítési megbízott bejegyzésére nem irányult, így részére nem is történt meg kézbesítési megbízott bejegyzése.
- [3] 2.1. Emiatt az ügyészség (a továbbiakban: felperes) úgy vélekedett, hogy a cégbejegyző végzés jogszabályba ütközik, mert nem felel meg a Ctv. 31. § (2) és (3) bekezdéseinek, a 48. § (5) bekezdésének, valamint a 3. számú mellékletnek, tekintettel arra, hogy kógens rendelkezés ellenére nem kérte az alperes bejegyzési kérelme a külföldi tag vonatkozásában a kézbesítési megbízott bejegyzését, ebből adódóan nem csatolt magyarországi kézbesítési megbízottól származó elfogadó nyilatkozatot sem a kérelemhez (Ctv. 3. számú melléklet II. rész 6. pont). A felperes szerint a bejegyzési kérelmet a Cégbíróságnak el kellett volna utasítania, ezért a Ctv. 65. § (1) bekez-

dése alapján – a Ctv. 65. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, a 48. § (5) bekezdésében meghatározott okból – keresetet terjesztett elő az alperes ellen, a cégbejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránt. Ebben indítványozta, hogy a bíróság a Ctv. 66. § (1) bekezdése alapján, határidő tűzésével, hívja fel az alperest a jogszabálysértő állapot megszüntetéséhez szükséges intézkedések megtételére. Kérte továbbá, hogy amennyiben e felhívás nem vezetne eredményre, úgy a bíróság a cégbejegyző végzést – a jogszabálysértés és az érvénytelenség megállapítása mellett – hatályában tartsa fenn, és hívja fel a Cégbíróságot, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében hivatalból járjon el.

- [4] 2.2. A bíróság az e kereset alapján indult, cégbejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránti perben a 4. számú tárgyalási jegyzőkönyvben felhívta az alperest, hogy a kézbesítéstől számított 45 napon belül tegye meg a megjelölt intézkedéseket a jogsértő állapot megszüntetéséhez.
- [5] 3. Ezt követően fordult a bíróság az Alkotmánybírósághoz, és – egyebek mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és 32. §-a, valamint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* és *f)* pontjai alapján kérte a Ctv. hivatkozott rendelkezései alkotmányosságának és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. A bírói kezdeményezést a bíróság hivatalból terjesztette elő, nem a felek kérelmére.
- [6] 3.1. Az előterjesztő bíróság szerint a Ctv. indítvánnyal érintett rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos elvét, mert fel nem oldható kollíziót okoznak a régi Pp. több rendelkezésével. Az indítvány – utalva a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra – felhívja a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban foglaltakat, hivatkozva arra, hogy: „[a] jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság alkotmányos deklarációja azonban tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.”
- [7] 3.2. Az előterjesztő bíróság – a szakirodalomra hivatkozva – rámutat, hogy a Ctv. 65-68. §-ai az ún. „kontroll per” szabályozzák. Ennek az eljárásnak az a funkciója, hogy ha a Cégbíróság kérelem alapján cégbejegyzésről vagy változás bejegyzéséről dönt, de az erről szóló végzés tartalma, vagy a végzés alapjául szolgáló iratok jogszabálysértőek, akkor ezen eljárásban a jogsértés egy másik bíróság által kiküszöbölhető. Ilyenkor a per tárgya nem társasági jogvita, hanem a cégbíróság eljárásának, illetve döntésének „felülvizsgálata”.
- [8] 3.3. A „kontroll per” szabályai az előterjesztő bíróság szerint ellentétesek a régi Pp. 1. §-ával, 2. § (1) bekezdésével, 3. § (2) bekezdésével, 23. § (1) bekezdés *e)* pontjával, 121. § (1) bekezdés *e)* pontjával, 139. §-ával és 252. § (2) bekezdésével.
- [9] Ennek okát a bíróság abban látja, hogy a Ctv. a „kontroll per” szabályainál meghatározza a pert megindító keresetlevél kötelező tartalmi elemeit, így a régi Pp. 121. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti határozott kérelmet (kereseti kérelmet) is. Ebben az eljárásban a felperes tehát csak azt kérheti a kereseti kérelemben, amit a Ctv. előír; azonban még a törvénynek megfelelő tartalmú kereseti kérelem sem tekinthető a bíróság szerint valódi kereseti kérelemnek, mert feltételtől – a bírósági felhívás eredményességétől – függ (ezért nem határozott). A bíróság álláspontja szerint ezért a kereseti kérelem inkább minősíthető a per során kibocsátandó felhívásra vonatkozó indítványnak, és az annak lehetséges kimeneteleitől függő nyilatkozatnak, ami miatt összeegyeztethetetlen a Pp. 121. § (1) bekezdés *e)* pontjával.
- [10] Mivel az sincs meghatározva, hogy a „kontroll perben” a bíróságnak mikor kell kibocsátania a jogszabálysértő állapot megszüntetésével kapcsolatos felhívást, ezért – az indítványban foglaltak szerint – a tárgyalási szakban

a felhívás kibocsátásával a bíróság megsérti a régi Pp. 1–2. §-ai szerinti alapelveket, hiszen prejudikál azáltal, hogy kifejezésre juttatja az álláspontját a kereset megalapozottságáról. Ha viszont mellőzi a felhívás kibocsátását, azzal súlyos eljárási szabálysértést valósít meg [rég Pp. 252. § (2) bekezdés], mert a Ctv. ilyen lehetőséget nem biztosít.

- [11] A „kontroll per” az indítvány szerint nem polgári peres eljárás. Sajátossága a fent említettek mellett az is, hogy alperese az a cég, amelyet érintően a jogsértőnek állított határozatot hozták. Az alperesnek a régi Pp. 3. § (2) bekezdése lehetőséget biztosít kérelmek és jognyilatkozatok előterjesztésére, ezek azonban a „kontroll perben” csak akkor bírnak relevanciával, ha a bíróság által kibocsátott felhívásra vonatkoznak. Az előterjesztő bíróság szerint kontradiktórius jogvitáról azért sem lehet szó, mert a bíróságnak a jogszabálysértő állapot megszüntetésére irányuló felhívást a régi Pp. 139. §-a szerinti ellenkérelem tartalmától függetlenül ki kell bocsátania. Mindezek miatt a Ctv. 65-68. §-ai ellentétesek a régi Pp. 1-2. §-aival, 3. § (2) bekezdésével és 139. §-ával is.
- [12] A bíróság megjegyzi, hogy az időközben hatálybalépett, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseit a jelen ügyben a kereset benyújtásának időpontjára tekintettel nem kell alkalmazni, ám értelmezése szerint a fent leírt kollízió a Pp. és a Ctv. 2018. január 1. napjával kis mértékben módosult 65–68. §-ai között is ugyanúgy fennáll.
- [13] 3.4. Az indítvány szerint a Ctv. támadott szabályai – az alperes védekezésétől függetlenül, kötelezően kibocsátandó, jogszabálysértést deklaráló bírósági felhívás intézménye miatt – sértik a peres felek Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti pártatlan bírósághoz és tisztességes tárgyaláshoz való jogát.
- [14] A bíróság – külön indokolás nélkül – ugyanezen okokból tartja a támadott rendelkezéseket az EJEE 6. Cikk 1. pontjának első mondatával, valamint a PPJNE 14. Cikk 1. pont első és második mondatával is ellentétesnek.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által érintett rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek 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.”

- [16] 2. Az EJEE-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„6. Cikk

1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. [...]”

- [17] 3. A PPJNE-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„14. Cikk

1. A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

- [18] 4. A Ctv.-nek az indítvány által támadott, 2017. december 31-ig hatályos szabályai:

„2. Cím, A cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés hatályon kívül helyezése iránti per

65. § (1) A kérelemnek helyt adó cégbejegyzési (változásbejegyzési) végzés ellen fellebbezésnek nincs helye. A végzés vagy az annak meghozatala alapjául szolgáló iratok jogszabályba ütközése miatt az ügyész, valamint

az, akire a végzés rendelkezést tartalmaz – a rendelkezés őt érintő részére vonatkozóan – pert indíthat a cég ellen a végzés hatályon kívül helyezése iránt a cég székhelye szerint illetékes törvényszék előtt. A cég kérelemre történő törlését elrendelő végzés ellen a pert a bíróság által kirendelt ügygondnok ellen kell megindítani.

(2) A per megindításának a végzés Céglözlönyben való közzétételétől számított harminc napon belül van helye. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

(3) A keresetlevélben, illetve az eljárás során csak olyan jogszabálysértésre lehet hivatkozni, amelyet a cégbejegyzési (változásbejegyzési) eljárásban a cégbíróságnak észlelnie kellett volna.

66. § (1) Ha a cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés vagy a meghozatala alapjául szolgáló irat jogszabálysértő, a bíróság megfelelő határidő tűzésével felhívja a céget a jogszabálysértő állapot megszüntetéséhez szükséges intézkedések megtételére.

(2) Ha az (1) bekezdésben foglalt intézkedések eredményre vezetnek, a bíróság ítéletében a végzést hatályában fenntartja és felhívja a cégbíróságot, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében hivatalból jegyezze be vagy törölje az érintett cégjegyzékadatot, illetve – indokolt esetben – hívja fel a céget a bejegyzéshez szükséges további adatok bejelentésére, illetve a törvényes állapot helyreállításához szükséges intézkedések megtételére.

(3) Ha a változásbejegyzést elrendelő végzés hatályon kívül helyezése iránti perben a jogszabálysértés nem küszöbölhető ki, vagy a cég a bíróság felhívásának nem tesz eleget, a bíróság a végzést, illetve a végzésben szereplő többi adattól elkülöníthető jogszabálysértő adatot hatályon kívül helyezi és a (2) bekezdés megfelelő alkalmazásával jár el azzal, hogy az utóbbi esetben a céggel szemben törvényességi felügyeleti intézkedés alkalmazását is kezdeményezheti.

67. § Ha a cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés jogszabálysértő, azonban a jogszabálysértés csekély jelentőségű és cégjegyzékadatot nem érint, a bíróság a végzést a jogszabálysértés megállapítása mellett - további intézkedés elrendelése nélkül - hatályában fenntartja.

68. § (1) Ha a perben a felperes a cégbejegyzési (változásbejegyzési) végzés jogszabályba ütközését az alapjául szolgáló létesítő okiratnak, illetve módosításának a végzésben foglalt cégjegyzékadattal összefüggő érvénytelenségére alapítja, a bíróság a per során megkísérli az érvénytelenségi ok kiküszöbölését.

(2) Ha az érvénytelenség oka már nem áll fenn, a végzést hatályában fenntartja és a 66. § (2) bekezdésében foglaltak szerint felhívja a cégbíróságot a szükséges intézkedések megtételére.

(3) Ha az érvénytelenségi ok változatlanul fennáll, a bíróság a változásbejegyzési végzést az ítéletében meghatározott időponttal hatályon kívül helyezi és a létesítő okirat módosítását az ítélethozatalt követő meghatározott időpontig hatályossá nyilvánítja. Ez az időpont nem lehet későbbi, mint az ítélet jogerőre emelkedésétől számított kilencven nap. A bíróság ítéletében emellett felhívja a cégbíróságot a 66. § (2) bekezdésében foglalt intézkedések megtételére.”

[19] 5. A régi Pp.-nek az indítvány által felhívott, 2017. december 31-ig hatályos szabályai:

„1. § Ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.”

„2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.”

„3. § (2) A bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. A bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe.”

„23. § (1) A törvényszék hatáskörébe tartoznak:

[...]

e) a cégekkel kapcsolatos perek közül:

ea) a kérelemnek helyt adó cégbírósági bejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránt indított perek,”

„121. § (1) A pert keresetlevéllel kell megindítani; a keresetlevélben fel kell tüntetni:
[...]

e) a bíróság döntésére irányuló határozott kérelmet (kereseti kérelem);”

„139. § A felperes nyilatkozata után az alperes terjeszti elő ellenkérelmét, amely vagy a per megszüntetésére (157. §) irányul, vagy érdemi védekezést, illetve ellenkövetelést (vizontkereset, beszámítás) tartalmaz a felperes kereseti kérelmével szemben. Az ellenkérelemben elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait.”

„252. §
[...]

(2) A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem, illetőleg a fellebbezési ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül – végzéssel hatályon kívül helyezheti, és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasíthatja, ha az elsőfokú eljárás lényeges szabályainak megsértése miatt szükséges a tárgyalás megisméltése, illetőleg kiegészítése.”

III.

[20] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[21] 1. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a beadvány 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 lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A bírói kezdeményezés az abban állított alaptörvény-ellenesség vizsgálhatósága tekintetében az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek megfelel. A bírói kezdeményezés szerint a cégbejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránti perben a Ctv. 65-68. §-ait alkalmazni kell, a törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenessége esetén azok hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz.

[22] 2. A bírói kezdeményezést előterjesztő bíróság a Ctv. jogorvoslatokat szabályozó V. Fejezete „A cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés hatályon kívül helyezése iránti per” elnevezésű 2. Címét, az itt található 65–68. §-okat támadta. E rendelkezések alaptörvény-ellenességét abban jelölte meg, hogy azok kollízióban állnak a régi Pp. bírói kezdeményezésben felhívott több rendelkezésével, és ez a törvények közötti kollízió egyrészt, a bírói jogértelmezéssel feloldhatatlan volta miatt ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos elvével és a jogbiztonság követelményével, másrészt pedig sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, vagyis a peres felek pártatlan bírósághoz és tisztességes tárgyaláshoz (tisztességes bírói eljáráshoz) való jogát.

[23] 2.1. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény hatálybalépése óta is – több határozatában vizsgálta már a törvény törvénnyel való kollíziója, illetve tágabb értelemben a jogforrási rendszerben azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése kérdését, és ilyen esetekben az egyedi ügyben alkalmazandó jog kiválasztásának problémáját. Az indítványozó által is hivatkozott AB határozatban foglalt érvelést megerősítve az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „»[...] meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenes-

ség megállapításának. A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. Amennyiben pedig a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik. [...] A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. [...] A jogállamiság alkotmányos deklarációja [...] tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.« [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176–177.]” {3191/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [24]; hasonlóan: 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [16]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [34]}.

[24] A 28/2013. (X. 9.) AB határozatban – a jogszabályi kollízió kérdését az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben elemezve – az Alkotmánybíróság a fent írtakat azzal is kiegészítette, hogy: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezett eljárásnak tehát előfeltétele, hogy a bíró megállapítsa az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket és azokat értelmezze. Ha az értelmezési folyamat során arra a következtetésre jut, hogy az alkalmazandó jogszabály normatartalma feloldhatatlan ellentétben áll az Alaptörvénnyel, akkor kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítvány indokolásának – ebből következően is – az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentétet kell határozottan állítania és alátámasztania, amely ellentét azonban nem merülhet ki egy esetleges értelmezési nehézségből. A bírónak tehát nem elegendő önmagában a jogbiztonság elvének részét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkozni sem azon az alapon, hogy nem tudja megállapítani az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket, sem azon az alapon, hogy nem tudja azokat egyértelműen értelmezni” {Indokolás [35]–[36]; hasonlóan: 3191/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [25]}.

[25] 2.2. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben a következő szempontokat kellett vizsgálnia. Elsőként azt, hogy a Ctv. és a régi Pp. bírói kezdeményezésben felhívott rendelkezései között fennáll-e kollízió. Ilyen kollízió megállapíthatósága esetén másodikként arra kell választ adni, hogy az bírói jogértelmezéssel feloldható-e. Ha a kollízió ilyen módon nem volna feloldható, akkor – harmadik lépésben – az vizsgálendő, hogy ez a helyzet alkotmányos elvek vagy jogok megsértésére, vagyis anyagi alaptörvény-ellenességre vezet-e. Valamennyi felsorolt feltétel együttes megléte (a kollízió fennállta, jogértelmezéssel feloldhatatlan volta, és ennek okán anyagi Alaptörvény-sértés) szükséges ahhoz, hogy a bírói kezdeményezésben hivatkozott indokkal a Ctv. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenessége megállapítható legyen. A feltételek közül bármelyik hiánya az indítvány elutasításához vezet.

[26] 2.3. Az Alkotmánybíróság a Ctv. 65-68. §-ai és a régi Pp. 1. §-a, 2. § (1) bekezdése, 3. § (2) bekezdése, 23. § (1) bekezdés e) pontja, 121. § (1) bekezdés e) pontja, 139. §-a és 252. § (2) bekezdése összevetése alapján az alábbi megállapításokat teszi.

[27] 2.4. A cégeljárás – mint a Ctv. fő szabályozási tárgya – elektronikus nemperes polgári eljárás. Sajátosságai miatt rá a régi Pp. polgári perekre, jogviták eldöntésére szabott rendelkezéseit csak szubszidiárius jelleggel, eltérő Ctv.-beli norma hiányában lehet alkalmazni. A régi Pp. mögöttes jogszabályi jellegét a Ctv. 32. § (1) bekezdés első mondata maga is deklaráta, amikor úgy rendelkezett, hogy: „[a] cégbejegyzési (változásbejegyzési) eljárás első és másodfokon elektronikus nemperes eljárás, amelyre a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény [...] szabályait – ha e törvény másként nem rendelkezik – megfelelően alkalmazni kell, szünetelésnek azonban nincs helye.” A „megfelelő alkalmazás” ebben az esetben azt jelenti, hogy a cégeljárással összeegyeztethető, ezért akadálytalanul átvehető régi Pp.-beli normák korlátlanul érvényesülhetnek, megismétlésük

a Ctv.-ben felesleges volna. Ahol azonban a Ctv. a régi Pp.-hez képest eltérő normát tartalmaz, ott a Ctv. szabályozása alkalmazandó.

- [28] Az előterjesztő bíróság által kifogásolt rendelkezések a Ctv.-ben egy sajátos, fellebbezés helyett igénybe vehető, „utólagos” peres jogorvoslatot – cégjogi jogorvoslati pert – szabályoznak, amelyet a kérelemnek helyt adó cégbejegyzési (változásbejegyzési) végzés ellen lehet megindítani. E per megindítására jogszabályba ütközés miatt az ügyész, valamint az jogosult, akire a végzés rendelkezést tartalmaz (a rendelkezés őt érintő részére vonatkozóan), a végzés Céglépcsőben való közzétételétől számított harminc napon belül. Mivel az eljárás célja a jogszabálysértő állapot megszüntetése, és ezen keresztül a forgalom biztonsága, ezért ha a kereset megalapozott, és a bejegyzésre, változásbejegyzésre jogszabálysértéssel került sor, de a jogszabálysértés kiküszöbölhető, akkor a bíróság határidő biztosításával felhívja a céget a jogszabálysértő állapot megszüntetéséhez szükséges intézkedések megtételére, és ennek igazolására. Ez a felhívás a perben nem mellőzhető.
- [29] Ezen eljárás szabályait vizsgálva a 3060/2016. (III. 22.) AB végzés megállapította, hogy az „nem új jogintézmény. A cégjogi jogszabályok 1995. július 30. napjától kezdve rendelik alkalmazni a támadott jogszabályi rendelkezésnek megfelelő jogtechnikai megoldást [...] E megoldás lényege, hogy míg a cég bejegyzésére irányuló kérelmet, vagy a változás bejegyzésére irányuló kérelmet elutasító végzés ellen fellebbezéssel lehet élni, addig a kérelemnek helyt adó cégbejegyzési (változásbejegyzési) végzés ellen fellebbezésnek nincs helye. Utóbbi tartalmú végzés vagy az annak meghozatala alapjául szolgáló iratok jogszabályba ütközése miatt az ügyész, valamint az, akire a végzés rendelkezést tartalmaz – a rendelkezés őt érintő részére vonatkozóan – pert indíthat a cég ellen a végzés hatályon kívül helyezése iránt. [...] Ezen eljárásjogi megoldás bevezetésének célja az volt, hogy a közhitelesség erősítése érdekében a kérelemnek helyt adó cégbejegyzési (változásbejegyzési) végzések minél előbb jogerőssé válhassanak, hiszen a statisztikai adatok szerint elenyészően csekély volt az e tárgykörben benyújtott fellebbezések száma. A perindítás mint jogorvoslati lehetőség megteremtette a petíciós jogot, de nem késleltette – az ügyfajta jellemző jogorvoslati hajlandóság hiányára tekintettel – a cégbírósági határozat jogerőre emelkedését” (Indokolás [35]–[37]).
- [30] A jelen ügyben, a bírói kezdeményezésben említett egyszerűsített cégeljárás esetében, a cégbejegyző végzés jogszabályba ütközése – egyebek mellett, különösen (és a felperes kérelmében foglaltak alapján) – a Ctv. 48. §-ában, valamint a Ctv. 3. számú mellékletében írt, formalizált elemek ellenőrzésével állapítható meg.
- [31] 2.5. Az előterjesztő bíróság különösen e kötelező bírósági felhívás miatt tartja a Ctv. támadott szabályait a régi Pp.-vel ellentétesnek, és a peres felek pártatlan bírósághoz és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sértőnek.
- [32] A régi Pp. indítványban említett rendelkezései kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy azok közül az előterjesztő bíróság által hivatkozott kollízió összefüggésében a 3. § (2) bekezdése, a 23. § (1) bekezdés e) pontja és a 252. § (2) bekezdése nem tekinthető relevánsnak, mert a 3. § (2) bekezdés maga is megengedi, hogy törvény tőle eltérően rendelkezzen, a 23. § (1) bekezdés e) pontja hatáskör-kijelölő szabályként pusztán arról szól, hogy a törvényszék hatáskörébe tartoznak a cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés hatályon kívül helyezése iránti perek, a 252. § (2) bekezdése pedig a lényeges eljárási szabálysértések jogkövetkezményéről rendelkezik.
- [33] A régi Pp. egyéb, indítványban hivatkozott szabályai és a Ctv. támadott rendelkezései egymáshoz való viszonyát illetően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy egyrészt a cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés hatályon kívül helyezése iránti per meghatározott célja, vagyis annak jogszabálysértés kiküszöbölésére irányuló jellege (a forgalom biztonsága és a közhitelesség erősítése érdekében), és az ezt szolgáló kötelező bírósági felhívás, továbbá a kereseti kérelem lehetséges tartalmának ugyancsak az eljárás céljából adódó kötött volta (abban a végzés vagy az annak meghozatala alapjául szolgáló iratok jogszabályba ütközését lehet állítani) nem kerül tételes ellentmondásba a jogviták pártatlan eldöntésének alapelveivel, a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, sem a peres felek kérelem előterjesztésére vonatkozó jogával, hanem ez utóbbiakat konkretizálja, az adott eljárásra specializálva határozva meg tartalmukat. Pusztán attól ugyanis nem válik részrehajlóvá a bíróság – döntése pedig a felek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sértővé –, hogy egy speciális, a jogszabálysértés helyreállítására irányuló eljárásban, ezen eljárás különös törvényi szabályait betartva és érvényre juttatva folytatja le a pert.
- [34] Ebből adódóan – másrészt – a Ctv. és a régi Pp. egymáshoz való viszonyának fent írt áttekintéséből az is megállapítható, hogy a régi Pp. *lex generalis* szabályaihoz képest a Ctv. *lex specialis* rendelkezéseket tartalmaz, így

a közöttük esetlegesen felmerülő kollízió a *lex specialis derogat legi generali* jogértelmezési elv alkalmazásával feloldható.

- [35] 2.6. Mivel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben hivatkozott kollíziót a jelen ügy vonatkozásában nem látta fennállónak, ezért az alaptörvény-ellenességet állító indítványt mind az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, mind a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.
- [36] A bírói kezdeményezésben bemutatott sajátos jogszabályi környezetben annak eldöntése, hogy a konkrét ügyben melyik jogszabály alkalmazásával kell eljárni, nem alkotmányossági, hanem jogértelmezési kérdés; melynek megoldása a bíróság feladata, és a bíróság hatáskörébe tartozik. {Hasonlóan: 3191/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [37] 3. Az előterjesztő bíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezte. Az indítványból kitűnően azonban az előterjesztő bíróság e körben mindössze a speciálisan a Ctv. és a régi Pp. rendelkezéseinek kollízióját állító, az Alaptörvényre és az Alkotmánybíróságnak az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízióval kapcsolatos gyakorlatára alapozott érvelésre utalt vissza – amely az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerint nem tekinthető elégséges és releváns érvelésnek a nemzetközi szerződésbe ütközés érdemi vizsgálhatóságához –, míg kifejezetten a nemzetközi szerződésbe ütközésre rámutató, külön érvelést nem ad elő.
- [38] Az Alkotmánybíróság ezért a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján – figyelemmel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltakra – visszautasította.

Budapest, 2018. április 26.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/318/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3156/2018. (V. 11.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kvk.III.37.503/2018/6. sorszámú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség [Nyilvántartási szám: 01-02-0001189, székhely: 1062 Budapest, Lendvai utca 28., képviseli: dr. Gulyás Gergely Győző (a továbbiakban: Fidesz-MPSz) mint a Fidesz-MPSz jelölő szervezetnek a 2018. évi országgyűlési választási eljárásban nyilatkozattételre jogosult, meghatalmazott képviselője] mint kérelmező az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panasz indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Kérte, hogy az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessége miatt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *b*) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 825/2018. (IV. 18.) számú határozatát helybenhagyó Kvk.III.37.503/2018/6. sorszámú végzését, mert az sérti a kérelmező tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [2] A végzés helybenhagyta az NVB-nek azt a határozatát, amelyben a kúriai döntés [5] bekezdése szerint az NVB „megállapította, hogy a beérkező levélszavazatok közül 4360 db érvénytelen, mert nyitott választóborítékban érkeztek, azaz a borítékok nem voltak lezárva.” Az NVB 825/2018. (IV. 18.) számú határozatával a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazása eredményét állapította meg oly módon, hogy a vitatott státuszú levélszavazatokat a végeredmény szempontjából nem vette figyelembe.
- [3] 1.1. A kérelmező kifogást nyújtott be az NVB-hez a 825/2018. (IV. 18.) számú határozata ellen a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértése okán. A Ve. 202. § (1)–(2) bekezdései szerint, illetőleg a Ve. 293. § (1) bekezdésének rendelkezései alapján a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben leadott szavazatait az NVB felügyelete mellett működő Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) számolta meg. A FIDESZ-KDNP jelölőszervezetek által a Ve. 245. § (2) bekezdése alapján megbízott megfigyelője felkereste az NVI-t, hogy a szavazási iratokra vonatkozó statisztikai adatokról tájékozódjon. Az NVI-ben 2018. április 16-án ismertett adatok alapján a kérelemhez csatolt jegyzőkönyv felvételét kezdeményezte, mivel a NVI tájékoztatása szerint 4360 db olyan szavazási irat került rögzítésre, melynek az érvénytelenségi oka „nincs leragasztva a nagy boríték” kategóriába tartozik, így az ide sorolt szavazási iratok között nagy számban fordulnak elő olyan iratok, amelyeknek érvénytelenné nyilvánítása várható. Az NVB 825/2018. (IV. 18.) számú határozatával megállapította a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazása eredményét oly módon, hogy a vitatott státuszú levélszavazatokat a végeredmény szempontjából nem vette figyelembe.
- [4] A kérelmező felülvizsgálati kérelemmel élt, ebben az érvénytelennek minősített szavazatok megvizsgálását, és érvényességük esetén azok megszámlálását, és az eredményt megállapító határozat kiegészítését kérte.
- [5] Álláspontja szerint az NVI a Ve. 289. § (3) bekezdésével ellentétesen értelmezte a jogszabály előírásait, mert nem csak azokat a választóborítékban érkezett iratokat értékelte érvénytelennek, amelyek valóban nyitott borítékban érkeztek, hanem azokat is, amelyek esetében a lezárt, de hagyományos postai borítékban érkezett a szavazat, illetőleg azokat is, amelyek egyértelműen lezárt állapotban érkeztek, és csupán a piros biztonsági csík valamilyen fokú, a szavazat titkosságát nem veszélyeztető sérülése volt kimutatható.

- [6] A kérelmező mindkét vonatkozásban sérelmezte az NVI eljárását, mivel a Ve. előírásaival ellentétes, az NVI saját statisztikai rendszerében sem szereplő jogcímen nyilvánított érvénytelenné 4360 levélszavazatot, amelyeket a hivatkozott jegyzőkönyv szerint az 5045–5137 számú irattartókban helyeztek el.
- [7] Kifejtette, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a biztonsági csík ellenőrzését előírná, vagy annak bármilyen elváltozásához az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. Továbbá arra sincs előírás, hogy a válaszboríték kizárólag az NVI által rendelkezésre bocsátott válaszboríték lehet, mivel a választási levélcsomagban kiküldött válaszborítékkal a jogalkotó csak a joggyakorlást kívánta megkönnyíteni.
- [8] A kérelmező hivatkozott a Kúria döntéseire is, amely során a Kúria kimondta, hogy az alapelveknek a népszavazási eljárásban történő rendezése törvényalkotói feladat kellene legyen, amelyet a bírói jogértelmezés nem vehet át. Ilyen alapon az NVB sem volt jogosult arra, hogy a Ve. szabályait ennyire kiterjesztően értelmezze.
- [9] A kérelmező hivatkozott az Alkotmánybíróság több határozatára is, amelyekben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a választójog mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje. A választópolgár nem fosztható meg ezen alapjogától, miként az Alkotmánybíróság kifejtette, „akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokkal fogadható el, és egyeztethető össze az Alaptörvénnyel”.
- [10] A bíróságoknak figyelemmel kell lennie a jogszabályok értelmezésekor arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata komoly védelemben részesíti a választójogot. A választási szervek jogértelmezése tehát a választójogot védelmező alkotmányos korlátokba ütközik akkor, amikor az NVB és az NVI törvényi indok nélkül nyilvánítanak szavazatokat érvénytelenek.
- [11] A Kúria végzésének [7] bekezdése megállapítja, hogy a Ve. által nevesített „válaszboríték” az NVI által a szavazási levélcsomag részeként biztosított válaszboríték [Ve. 275. § (1) bekezdés d) pont]. E válaszborítéknál a NVI az országgyűlési képviselők 2018. évi választási eljárásában olyan biztonsági megoldást alkalmazott, amely kimutatja, ha a válaszborítékot az NVI-hez érkezés előtt felnyitják. A Kúria álláspontja szerint a biztonsági csík tanúsága szerint korábban felbontott válaszboríték – az esetleges visszazárástól függetlenül – nyitott borítéknak minősül tekintettel arra, hogy a válaszboríték első kezű megnyitására – a jogszabály felhatalmazása alapján – garanciális okokból az NVI jogosult. Ennélfogva a Kúria egyetértett az NVB-nek a sérült válaszborítékokra vonatkozó érvénytelenséget kimondó döntésével. A [8] bekezdés szerint a Ve. valóban nem tartalmaz előírást a válaszboríték kizárólagos használatára, de ez, illetőleg más, erre utaló figyelemfelhívás hiánya nem írja felül a választás tisztaságát kimondó alapelvet [Ve. 2.§ (2) bekezdés a) pont].
- [12] A végzés [9] bekezdése tartalmazza azt is, hogy a biztonsági csíkkal ellátott boríték esetén a csík sértetlensége igazolja a „zárt boríték” tényét, ekkor a levélszavazat nem lesz érvénytelen a Ve. 289. § (3) bekezdés a) pontja szerint. Ez a plusz garancia a sima postai boríték használata esetén nem valósul meg, mivel a boríték felnyitása ellenőrizhetetlen, így teret ad a visszaélésre. Ebből következően Kúria a Ve. által nevesített „nem lezárt boríték” fogalmába beletartozónak tekinti mind a sérült, mind a sérülés hiányát nem igazoló sima borítékot.
- [13] A [12] bekezdésben megjegyezte a Kúria, hogy a kérelmező jogi álláspontjának elfogadása esetén sem lett volna lehetőség az érvénytelennek minősített szavazatokat tartalmazó borítékok megvizsgálására, illetőleg újraszámolására, tekintettel arra, hogy 4360 db Ve. 289. § (3) bekezdés a) pontja alapján érvénytelenné nyilvánított levélszavazat azóta felbontásra került. Ebből következően a Kúria nem lett volna abban a helyzetben, hogy utólag meg tudja ítélni, mely válaszborítékok nem voltak lezárva beérkezésükkor. A kérelmező általi jogsértés megállapítása esetén ezért a Kúria jogszerűen kizárólag a levélszavazás megismétlésének az elrendelése iránt intézkedhetett volna.
- [14] 1.2. Az indítványozó szerint a Kúria *contra legem* értelmezte a Ve. vonatkozó rendelkezését, illetve nem indokolta meg a jogkérdésre irányadó jogi norma figyelmen kívül hagyását, mindez pedig – utalva a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakra – együttesen olyan súlyú, hogy sérti a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot. A Ve. ugyanis nem tartalmaz rendelkezést a válaszboríték kizárólagos használatára, a Kúria szerint azonban a Ve. választások tisztaságát kimondó alapelve felülírja a Ve. tételes rendelkezéseit. Nem indokolta meg ugyanakkor, hogy milyen indokok alapján vonta le ezt a következtetését. Azt sem indokolta meg, hogy a válaszborítéktól eltérő, postai borítékot miért értelmezi „nem lezárt boríték”-ként. Mindezzel a Kúria a Ve.-ben nem jelenlévő érvénytelenségi okot állapított meg. Mindez ellentétes az Alaptörvény 28. cikkével is.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint önkényes a Kúriának a jogalkotó akaratára vonatkozó következtetése is, ugyanis a Ve., valamint az 1/2018. (I. 3.) IM rendelet (a továbbiakban: IMr.) rendelkezéseit összeolvasva a „józan ész” alapján éppen a Kúriáéval ellenkező következtetés vonható le. Az NVI által küldött ingyenes válaszboríték

- ugyanis az NVI címét tartalmazza, amely azonban a külképviseleti választási irodának történő postázás esetén nem alkalmazható.
- [16] Mindezekén túl az NVI nemcsak a nem lezárt borítékokat nyilvánította érvénytelennek, hanem a lezárt, postai borítékokat is, illetve azokat, amelyek esetén csak a piros biztonsági csíknak a szavazat titkosságát nem veszélyeztető sérülését lehetett megállapítani.
- [17] Ellentétes a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal az is, hogy a Kúria a valósággal ellentétes megállapítást tett az eredmények utólagos megállapíthatósága kapcsán, ugyanis az NVI statisztikáiból egyértelműen megállapítható, hogy mely borítékokat nyilvánították érvénytelennek a választóboríték hiánya, illetve a biztonsági csík sérülése miatt.
- [18] A tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog sérelmének harmadik aspektusa pedig az, hogy történtek olyan eljárási cselekmények (NVI megkeresése, dogmatikailag szemlének minősíthető megbeszélés), amelyekre a Kúria indokolása nem tér ki, vagyis a Kúria hallgatott releváns eljárási cselekményekről. A Kúria eljárása azért tisztességtelen, mert az elvégzett eljárási cselekmények során szerzett bizonyítékokkal ellentétesen állapította meg a tényállást és vonta le az abból fakadó következtetéseket is, olyan tartományban értelmezve a Ve. vonatkozó rendelkezéseit, amelyek már alaptörvény-ellenesen korlátozzák a választójogot és az indítványozó tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogát.
- [19] A tisztességes bírósági tárgyalás részét képezi a „pártatlannak látszani” követelménye is, azonban az indítványozó álláspontja szerint aláassa a pártatlanság látszatát, illetve magát a követelményt is az a bírói eljárás, ami először a döntés lehetséges politikai következményeit mérlegeli és csak ezt követően hozza meg a döntését, ráadásul a választási ügyekben meghatározott szűk határidőket megsértve.
- [20] Azzal, hogy a Kúria a Ve. szabályait kiegészítve új követelményt állapított meg nemcsak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot sértette meg, hanem azon keresztül a C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás követelményét, illetve a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét is. A Kúria azon eljárása, amely jogértelmezéssel eloldja magát a tételes jogi rendelkezésektől – és ezáltal jogalkotási tevékenységet végez – azért is súlyos alaptörvény-ellenességet eredményez, mert az Alaptörvény XXIII. cikkén alapuló választójog érvényesülésének korlátozásához is vezet.
- [21] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés szerint a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [22] 2.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtására az előírt határidőt megtartotta. A panaszt 2018. április 25-én nyújtották be a Kúriához. A Kúria végzését 2018. április 24-én hozta meg.
- [23] 2.2. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek.
- [24] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. A panaszos megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszos indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a bírói végzés miatt ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszos kifejezett kérelmet terjesztett elő a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [25] 3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [26] 3.1. 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 alapvetően széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenekfelett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [56], [58]]. Mindebből egyszersmind az is következik, hogy a választójog gyakorlásához a választójog anyagi jogi szabályainak meghatározásán túl kifejezett eljárási szabályokra is szükség van [3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [44]].
- [27] A levélben szavazás a választójog gyakorlásához tapad, a távszavazás különféle eszközei közül az egyik lehetséges megoldás. A levélben szavazás sok kockázatot rejt, amely választási alapelveket érinthet. A könnyű hozzáférés és a választási elvek érvényesíthetősége közötti egyensúlyt a törvényhozó teremti meg, a választási eljárási szabályok megalkotása révén. A választójog gyakorlásának lényeges feltételei – így az alapvető eljárási szabályok is – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján csak törvényben határozhatók meg, a választójoggal való szoros összefüggés miatt. Ilyen lényeges feltétel – többek között – a levélben szavazás biztonságát szolgáló előírások megfogalmazása. A Ve. rendelkezése szerint a választási csomag tartalma a „belföldi postára adás esetére bérmentesített válaszborítékot” [275. § (1) bekezdés d) pont], illetve a levél útján történő szavazás szabályai között azt is, hogy a „lezárt belső borítékot és a kitöltött azonosító nyilatkozatot a választópolgár a válaszborítékba zárja” [278. § (3) bekezdés]. A Ve. csak arról rendelkezik, hogy érvénytelen a szavazási irat, ha a válaszboríték nincs lezárva [289. § (3) bekezdés a) pont]. Nem részletezi ugyanakkor, hogy mikor tekinthető egy boríték nem lezártnak – e kérdés megítélését a jogalkalmazóra bízta.
- [28] Nincs tehát olyan jogszabályi rendelkezés a Ve.-ben, amely akár a kiküldött válaszboríték vagy a biztonsági csík kötelező alkalmazását előírná, vagy ezek mellőzéséhez kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. Nem szerepel a Ve.-ben olyan jogi korlátozás, mint amelyet a Kúria végzése a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján kiolvasott, és amelynek révén a más borítékban küldött szavazatokat arra hivatkozva nyilvánította érvénytelenné, hogy az ilyen borítéknál a sérülés hiánya nem állapítható meg.
- [29] Alapvető jog gyakorlását korlátozó előírást kifejezett törvényi szabály hiánya esetén nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni, mert ez az alapjog-korlátozás szükségességéről szóló állásfoglalás lenne, ami a törvényhozásra tartozik. A Ve. vonatkozásában az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a Kúria nem jogosult arra, hogy jogértelmezés formájában a Ve-t. kiegészítse a törvényben kifejezetten nem szereplő feltételek előírásával [3130/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [38]–[39]]. Jelen ügyben az a körülmény, hogy a Kúria megkísérelte a Ve-t kiegészíteni azáltal, hogy „a Ve. által nevesített ‘nem lezárt boríték’ fogalmába beletartozónak tekinti mind a sérült, mind a sérülés hiányát nem igazoló sima borítékot”, az alkotmánybírói eljárás egyéb feltételeinek teljesülése esetén felvetné az alaptörvény-ellenesség kételyét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az Alkotmánybíróság ugyanis – amint erre az indítvány is utal – korábban már megállapította, hogy „[a]z a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel”.
- [30] 3.2. Az indítványozó panaszában kifogásolta azt is, hogy a Kúria – a kifogásolt végzés sorszámából adódóan – függetlenítette magát az iratok tartalmától, és további eljárási cselekményeket végzett, amelyekről viszont a támadott végzés nem ad számot. Az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló iratok szerint a Kúria a /2. sorszámú végzésével felhívta a NVI-t annak közlésére, hogy a szóban forgó „4360 levélszavazat, amennyiben azt kizárólag a FIDESZ-KDNP jelölőszervezetek országos listáján elszámolásra kerül, eredményez-e mandátumváltozást”. A megkereső végzésre a NVI a Kúrián /3. sorszámon iktatott iratban válaszolt, és jelezte, hogy érvényesnek nyilvánítás esetén az 506 szavazat változást hozna.
- [31] A megkereső végzésben kért információk az NVB felülvizsgálat tárgyát képező határozata szabályossága szempontjából semmilyen jelentősége nem volt. Az indokolatlan megkereső végzés azt a látszatot kelti, hogy a Kúria döntését attól kívánta függővé tenni, hogy annak eredménye hogyan hat ki, vagy egyáltalán kihat-e az egyik jelölőszervezet végleges mandátumszámára. Egyrészt az Országgyűlés alakuló ülésének időpontjára, és az erre vonatkozó határidők szűkösségére tekintettel, másrészt a választások végeredményének a törvényi felhatalmazások nélküli befolyásolására vonatkozó látszat miatt a megkereső végzés az alkotmánybírói eljá-

rás egyéb feltételnek teljesülése esetén szintén felvetné az ügydöntő végzés alaptörvény-ellenességének kéte-lyét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben.

- [32] 3.3. A fenti alaposnak látszó, és az általános országgyűlési választások eredményének közjogi következménye-ire tekintettel alapvető alkotmányos jelentőségű kérdések ellenére az Alkotmánybíróságnak szigorúan vizsgálnia kellett az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltételeit. Ezt pedig a panasz tárgyának alapos vizsgálata, tartalmának pontos jogi minősítése útján kellett megtennie.
- [33] A panasz tartalma szerint közvetlenül nem a választójog gyakorlásának eljárási feltételeit sérelmezi. A panasz a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogra hivatkozva azt állítja, hogy az NVI –, amely a Ve. 293. § (1) be-kezdése értelmében a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben leadott szavazatai esetében szavazatszámlláló bizottsági tevékenységet is ellát – a Ve. 289. § (3) bekezdésével ellentétesen értel-mezte a jogszabály előírásait. Ennek alapja – a panasz szerint – az, hogy nem csak azokat a választópolgárokban érkezett iratokat értékelte érvénytelennek, amelyek valóban nyitott borítékban érkeztek, hanem azokat is, ame-lyek esetében lezárt, de hagyományos postai borítékban érkezett a szavazat (vagyis nem volt ellátva az NVI által mellékelte bizottsági csikkal), illetőleg azokat is, amelyek egyértelműen lezárt állapotban érkeztek, és csu-pán a piros bizottsági csík valamilyen fokú, a szavazat titkosságát nem veszélyeztető sérülése volt kimutatható.
- [34] A panasz tehát lényegét tekintve nem jogkérdésre, hanem arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság döntése nyomán a Kúria és az NVB értékelje újra az NVI-nek a szavazatok megszámlálására irányult tevékenységét, más megfogalmazásban a kúriai döntéssel felülvizsgált NVB által hozott határozat mellékletét képező jegyzőkönyv ténymegállapításait. Az Alkotmánybíróságnak a panasz folytán tehát csak látszólag kellene arról a jogkérdésről döntenie, hogy a szóban forgó szavazatok érvényesek-e. Valójában a panasz azt a ténykérdést veti fel, hogy a NVI meg tudta volna-e állapítani az érintett választópolgárokra, hogy azok le vannak zárva, és hogy azokat a választópolgár zárta le. A választópolgár általi lezárása, amelyet nem az NVI, hanem a Ve. 278. § (1) és (3) bekezdése ír elő, azt biztosítja, hogy a szavazat leadását követően ahhoz csak az NVI férhessen hozzá. Ezt a követelményt – mint ténykérdést – csak a választópolgár sérthetlensége – mint ténykérdés – biz-tosítja. A vita tárgya tehát a sérthetlenség megállapíthatósága mint ténykérdés, és nem ennek jogkövetkezménye, az érvényesség vagy érvénytelenség.
- [35] Az NVI ugyanis – ez adott okot a panaszra – csak érintetlen bizottsági csík esetén tudta megállapítani a válas-zópolgár sérthetlenségét, ezért mellékelte azt a szavazási levélcsoomaghoz. A bizottsági csík tehát a szavazópolgár általi lezártságot biztosította. Az érvényesség vagy érvénytelenség csak ennek a ténymegállapításnak a jogkö-vetkezménye. Az NVB is ezt a ténymegállapítást fogadta el a Kúria előtt támadott határozatában. A Kúria a vég-zésében a vitatott körülményt tévesen részben jogkérdésnek tekintette ugyan, de részben helyesen ismerte fel a vizsgálandó körülmény jogi természetét, és ténykérdésként állapította meg, hogy a borítékok felbontása után már nem lehet visszakövetkeztetni azok eredeti sérthetlenségére.
- [36] A beérkezett szavazatokat tartalmazó borítékok – szemben a szavazóköri személyes szavazatleadással – nem álltak a választási szervek folyamatos felügyelete alatt. Azt a körülményt tehát mint ténykérdést miszerint az NVI csak a bizottsági csík sérthetlensége esetén tudta kijelenteni, hogy a borítékokat nem nyitották fel, következé-sképpen ezáltal tudta a határozat melléklete szerinti 225 025 szavazólapot kétséget kizáróan érvényesnek tekin-teni, az NVB eljárása és a Kúria jogorvoslati eljárása során sem lehetett kizárólag jogszerűségi kérdéssé átalakí-tani, és ilyenként felülvizsgálni. Ezt erősíti meg az NVB jelen eljárásban nem támadott 695/2018. számú határozata, amely kifogás tárgyában úgy foglalt állást, hogy nem lehet zártnak minősíteni „azt a szavazási ira-tot, amelynek választópolgárját annak bizottsági csíkján található jelzés alapján a lezárást követően felnyitottak, majd újból lezártak”.
- [37] Mindennek azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság a Kúria végzésének a kifogást tévesen részben jogkérdésként elbíráló részére nem lehet figyelemmel, ha a kifogás valójában kizárólag a ténykérdésre irányul. Alkotmányjogi panasz ugyanis ténykérdésre nem alapítható. Ez a korlát a választási ügyekben sem léphető át. A szavazatszámllálás ténymegállapításainak vitatására alapított alkotmányjogi panasz nem nyújtható be. Az Al-kothmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem ténybíró, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyíté-kek értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás során a Kúria feladata {lásd pl. 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33] és [38]}. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás ekként nem alkalmas arra, hogy választ adjon arra a kérdésre, hogy a bo-rítékot, amely a belső borítékot tartalmazza, a szavazatszámllálás során lezártak kellett-e értékelni vagy sem.

Azt tehát, hogy az NVI hogyan tudta a választóboríték lezártságát megállapítani, olyan ténykérdés, amely alkotmányjogi panasszal nem támadható.

- [38] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételnek, ezért azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. május 2.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] Az alkotmányjogi panasznak az Alkotmánybíróság általi visszautasításával egyetértek. A rendelkező részt azonban nem a végzés indokolása alapján támogatom.
- [40] Nem értek egyet azzal, hogy a szavazat érvényessége pusztán csak egy ténykérdés (és egyáltalán nem jogkérdés) lenne. Nem pusztán csak egy ténykérdés az, hogy a levélszavazat érvénytelensége mikor, milyen feltételek alapján következik be, illetve állapítható meg. Nem értek egyet így azzal sem, hogy a levélszavazat számára rendszeresített választóboríték használatával, illetve a választóboríték sértetlenségével kapcsolatos követelmények ne minősülnének jogkérdésnek. A szavazat érvénytelenségének megállapításáról szóló döntést tehát jogilag értékelhető, felülvizsgálható döntésnek tartom. De az adott, konkrét jogkérdés – álláspontom szerint – alapvetően törvényértelmezést igénylő kérdés, vagyis nem olyan, ami az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadására és érdemi vizsgálatára adna okot.
- [41] A Ve. 279. § (2) bekezdése szerint a „levélben szavazók névjegyzékében szereplő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a szavazatát tartalmazó választóborítékot” juttathatja el az NVI-be, a külképviseleti választási irodába, illetve az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába. A Ve. rendelkezése szerint tehát, mely határozott névelő használatával utal a választóborítékra, csak e formátumban teszi lehetővé a levélszavazat eljuttatását, más formában nem. Ez nem pusztán egy ténykérdés, hanem törvényi előírásból származó jogi követelmény. Éppen ezért követelhettem meg az NVB, majd az NVB határozatát helybenhagyó Kúria a Ve., vagyis a törvény alapján a levélszavazat érvényességéhez a törvényben foglalt választóboríték használatát.
- [42] A fentiekhez kapcsolódóan utalok arra, hogy a Ve. hivatkozott rendelkezésének érvényesülését biztosítja az IMr. 21. § (1) bekezdésének o) pontja. Eszerint az NVI „a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárok számára postai úton megküldi a szavazási levélcsomagot, vagy azt eljuttatja a választópolgár által megjelölt külképviseletre vagy településre; a szavazási levélcsomagban olyan választóborítékot küld meg, illetve juttat el a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárok részére, amely belföldön és külföldön egyaránt bérmentesítés nélkül feladható”. E rendelkezés is alátámasztja azt, hogy a levélszavazat eljuttatásának jogilag meghatározott formája az NVI által rendszeresített választóboríték.
- [43] A Ve. és az IMr. hivatkozott rendelkezéseit is figyelembe véve az NVI által rendszeresített választóboríték használata a levélszavazat eljuttatásának, s ezáltal a szavazat érvényességének tételes jogilag szabályozott feltétele. E jogkérdésben való állásfoglalás azonban nem olyan jellegű kérdés, amiről az Abtv. 29. §-ára figyelemmel az Alkotmánybíróságnak kellene állást foglalnia. Ezért tartom helyesnek azt, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

[44] Megjegyzem egyúttal, hogy az alkotmányjogi panaszt visszautasítva az Alkotmánybíróság nem foglalatott volna állást – még feltételesen sem – a végzés indokolás [26]–[31] bekezdéseiben foglalt érdemi kérdésekről, a bírói döntés, a bírói jogértelmezés, illetve a bírói eljárás esetleges Alaptörvénybe ütközéséről.

Budapest, 2018. május 2.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/758/2018.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273