



Lehet Más a Politika  
Országgyűlési Képviselőcsoportja  
Frakcióvezető

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

**Budapest**

**Pf. 773**

**1535**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Schiffer András (*lakcím*) mint a Lehet Más a Politika országgyűlési képviselőcsoportjának vezetője az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja és 21. § (2) bekezdése alapján indítványozom, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a **Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat** egyes középületekben való **kihelyezéséről szóló 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat** 1. pont a) alpontja **ellentétes az Alkotmány** 2. § (1) bekezdésével, 35. § (2) bekezdésével, 40/B. § (4) bekezdésével, továbbá 61. §-ával, valamint azzal összefüggésben 8. § (2) bekezdésével, **ezért azt semmisítse meg.**

A támadott rendelkezés szerint „[a] központi államigazgatási szervek és területi, helyi szervei, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, továbbá a Magyar Honvédség katonai szervezetei és a katonai igazgatás területi szervei (a továbbiakban együtt: szerv) által feladatuk ellátása során használt középületekben – a melléklet szerinti formában – a Magyar Közlönyben közzétett szöveggel, a szerv vezetője által meghatározott méltó és a középület sajátosságainak megfelelő jól látható helyen ki kell helyezni [a Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozatot].”

A politikai nyilatkozat – jellegének megfelelően- olyan megfogalmazásokat tartalmaz, mint hogy „[a] magyar nemzet 2010 tavaszán újra összegyűjtötte életerejét, és a szavazófülkékben sikeres forradalmat vitt véghez. Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy ezt az alkotmányos keretek között megvívott forradalmat elismeri és tiszteletben tartja. // Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek.” A hivatkozott szövegből megállapítható, hogy **a politikai nyilatkozat a kormánypártoknak a parlamenti választásról, illetve annak eredményéről alkotott értelmezését tartalmazza.**

1. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban fogalmazta meg először az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében tételezett „jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” Ezt az alkotmányossági tételt bontotta ki tovább az 142/B/1998. AB határozat, amely **alkotmányos értéknek ismerte el „az elfogulatlan, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes közigazgatási tevékenységet, ügyintézés”**, a 849/B/1992. AB határozat pedig rögzítette, hogy alkotmányos érték az, hogy „a közügyeket korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék a közigazgatás egész területén.” Ebből következően az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiság részét képezi az elfogulatlan, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes közigazgatási tevékenység követelménye. Ezen alkotmányossági követelmény érvényesülését számos törvényi rendelkezés biztosítja. Így például a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 2. § (1) bekezdése **megtiltja, hogy államigazgatási szerveknél pártok működhessenek**, a 18. § (2) bekezdése pedig a bírósági pártszervezetekkel egyidőben írta elő az államigazgatási szerveknél működő pártszervezetek

megszüntetését. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 21. § (6) bekezdés b) pontja **megtiltja a köztisztviselő számára, hogy pártban tisztséget viseljen, illetve párt nevében vagy érdekében közszereplést vállaljon.** A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 23. § (2) bekezdése – a más közösségi célú épülettel nem rendelkező kistélepülések kivételével – **megtiltja, hogy Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületben választási kampány folyjon vagy ott választási gyűlést tartsanak.**

**A hivatkozott törvényi rendelkezések mind azt hivatottak szolgálni, hogy a választópolgároknak kétség se merüljön fel arra nézve, hogy a közigazgatás az ügyeiket pártatlanul intézi.** E jogszabályok megalkotását a hivatkozott alkotmányossági követelmény akként inspirálta, hogy nem elegendő az, ha ténylegesen nem merül fel politikai részrehajlás a közigazgatási ügyintézésben, hanem további olyan garanciák szükségesek, amelyek révén **még a látszatát is el lehet kerülni annak, hogy a pártpolitikának bármilyen ráhatása van az államigazgatási tevékenységre.** A Háromoldalú Politikai Egyeztető Tárgyalásokon az Ellenzéki Kerekasztal, illetve azon belül is legerősebben a Fiatal Demokraták Szövetsége éppen azért ragaszkodott ahhoz, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény tiltsa meg a munkahelyi pártszerveződést, mert nem fogadták el az MSZMP azon álláspontját, amely szerint a pártszervezetek tényleges, jogilag megfogható hatásköreinek megszüntetése elegendő a pártbefolyás kizárásához.

**A politikai nyilatkozat kifüggesztése azt a képzetet kelti a központi államigazgatási szervek és a határozat 1. pont a) alpontjában meghatározott többi szerv épületébe betérő választópolgároknak,** hogy a 2010. évi parlamenti választásnak a kormánypártok által képviselt értelmezése a hivatalos, ezt az értelmezést képviselik azok az állami szervek, amelyek kifüggesztik a nyilatkozatot. Mindez sérti a pártatlan közigazgatási tevékenység végzésének alkotmányossági követelményét, ezáltal pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

2. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése szerint a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai központi államigazgatási szervnek minősülnek, az (5) bekezdés a) pontja, illetve f) pontja pedig rendvédelmi szervnek minősíti a rendőrséget és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat. E törvényi rendelkezésekből következően a **politikai nyilatkozatot a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által használt épületekben is ki kell függeszteni.** A határozat ezen túl maga rendeli el, hogy a Magyar Honvédség katonai szervezetei és a katonai igazgatás területi szervei által használt épületekben a nyilatkozat kifüggesztésre kerüljön.

A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat – az Alkotmány akkor hatályos szövege alapján – azt állapította meg, hogy „[a]z Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye, sem valamely konkrét koncepciója.” A határozat meghozatalát követően az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 3. §-a az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdését úgy módosította, hogy **megtiltotta a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára a pártban való tagság viselését és a politikai tevékenység folytatását.**

Ez az alkotmányi rendelkezés megfogalmazásában megegyezik az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdésében az Alkotmánybíróság tagjaira, 50. § (3) bekezdésében a bírákra, 53. § (2) bekezdésében az ügyészekre, továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 5. § (4) bekezdésében az országgyűlési biztosokra meghatározott tilalommal, ezért megállapítható, hogy az alkotmányozó – eltérve a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattól – az alaptörvény szintjén írta elő a politikai semlegességet a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok számára. Álláspontom szerint a politikai nyilatkozat kifüggesztése a politikai semlegességnek az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdéséből fakadó követelményével ellentétes, mivel **a fentebb kifejtettek szerint a nyilatkozat szövege – az elnevezésen túl is – egyértelműen politikai, ráadásul pártpolitikai tartalmú.**

A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek esetében különös fontossága van annak, hogy a politikai semlegességnek még a látszata se sérüljön, hiszen e szervek gyakorolják az állami erőszak-monopóliumot, továbbá bűnüldözési, alkotmányvédelmi okokból a magánszférába való jelentős beavatkozásra kaptak törvényi felhatalmazást. Ugyan a nyilatkozat kifüggesztése önmagában nem jelenti azt, hogy e szervek politikai logika alapján kezdenének működni, azonban e szervek esetében az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében kifejezett alkotmányozói akarat szerint alkotmányi jelentősége van annak, hogy politikai tevékenységet még akkor se végezzenek, ha az egyébként a tevékenységük végzését nem befolyásolja.

3. A Ktv. 21. § (6) bekezdés a) pontja szerint a **köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.** A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 2. § (6) bekezdése alapján e rendelkezést a központi államigazgatási szervek, azok területi és helyi szervei, valamint a Kormány általános hatáskörű területi szerve kormánytisztviselőinek foglalkoztatási jogviszonyára is alkalmazni kell. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint **a Kormány határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.** A korábban kifejtettek szerint a politikai nyilatkozat kifüggesztése a parlamenti választásoknak a kormánypártok által adott, pártpolitikai értelmezésének népszerűsítése, vagyis kifüggesztése a kormánytisztviselők pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyezteti, ezért a támadott rendelkezés ellentétes a hivatkozott rendelkezés alapján alkalmazandó Ktv. 21. § (6) bekezdés a) pontjával, ezáltal pedig az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével.

4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapvető jogok védelme kiterjed e jogok pozitív és negatív oldalára is. [Vö.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 258, 262-263.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 50.; 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 255.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 341.]. Ennek megfelelően alkotmányi védelemben részesül az a magatartás is, amellyel a jogalany nem kíván élni valamely alapvető jogával.

A 95/2008. (VII. 3.) AB határozat külön is kiemelte a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a 'foglalyl ejtett közönség' problémáját, amikor rögzítette, hogy **a véleménynyilvánítás szabadsága arra is kiterjed, hogy egy véleményt az érintett ne hallgasson meg, és a közlés elöl kitérjen,** mivel a „konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző (...) véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.”

**A támadott határozat szerint a politikai nyilatkozatot a közhivatalokban jól látható helyen ki kell függeszteni. Ez azzal jár, hogy a hivatalos ügyeit intézni kívánó polgár a politikai nyilatkozatban kifejtett véleménnyel akkor is kénytelen szembesülni, ha egyébként azt – élve az Alkotmány 61. §-ában elismert jogok negatív oldalával – nem kívánná megismerni.**

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében elismert, a véleménynyilvánításhoz való jog, illetve az Alkotmány 61. § (3) bekezdésében elismert, a közügyekben való tájékoztatáshoz való jog negatív oldala sem korlátozhatatlan, e jogok a szükségességi/arányossági tesztnek megfelelően korlátozhatóak. Álláspontom szerint ugyanakkor **a kormánytöbbségnek a parlamenti választás eredményéről alkotott értelmezésének megismertetése a jogkorlátozás szükségességi követelményének nem felel meg,** mivel sem másik alapvető jog, sem alkotmányos intézmény, sem pedig alkotmányos érdek nem teszi elkerülhetetlenné, hogy a jogkorlátozás eszközéhez nyúljon a jogalkotó – különös tekintettel arra, hogy a politikai nyilatkozat mindenkire nézve kötelező jogszabálynak nem minősül.

Még abban az esetben is, ha a jogkorlátozás szükségessége fennállna, a kormányhatározati forma alkotmányossági szempontból akkor is elégtelen a jogkorlátozáshoz, hiszen az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok korlátozásához törvény, távoli és közvetett összefüggés esetén pedig rendelet szükséges.

Budapest, 2010. július 15.

Tisztelettel,

dr. Schiffer András

\*\*\*

*Az indítvány státusa:*

*Elküldve: 2010. július 15-én*

*Ab-iktatás dátuma:*

*Az Ab döntése:*