

**ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG**

Ügyszám: *IV/1300-0/2014*

Érkezett: **2014 JÚL 16.**

Példány: *1* Kezelőiroda:

Melléklet: *6 db*

**Az Alkotmánybíróság részére**

1015 Budapest, Donáti u. 35–45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

*[Redacted]* – a továbbiakban:  
 Panaszos – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

***alkotmányjogi panasz indítványt***

terjesztem elő.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) azzal, hogy a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak megválasztásában számomra mint Budapest főváros II. kerületének választójogosultsággal rendelkező lakója számára nem biztosítja, hogy szavazatom megközelítőleg egyenlő súlyú legyen Budapest főváros más, kisebb választójogosult lakosságú kerületei lakóinak a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjaira leadható szavazatával, az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény 35. cikkének együttes értelmezéséből következő egyenlő választójogomat sérti, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének összefüggésében az Alaptörvény XV. cikkében biztosított azon jogomat sérti, hogy a helyi önkormányzati képviselők megválasztásában velem összehasonlítható helyzetben lévő polgárokkal összehasonlításban választójogom vonatkozásában indokolatlan megkülönböztetés ne érjen.

Alapjogsérelmemet az Övjt. 6. §-ának szövegezése közvetlenül okozza, tehát alapjogsérelmemet a 6. § b) pontjának megsemmisítése orvosolná. Ezért indítványozom, hogy a T. Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg az Övjt. 6. § b) pontjának Alaptörvényellenességét, és alaptörvény-ellenességénél fogva az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

Az általam kifogásolt rendelkezés (a megsemmisíteni indítványozott szövegrészt kiemelve) a következő:

Övjt.:

„6. § *A fővárosi közgyűlés*

*a) 1 tagja főpolgármester-választás eredményeképpen,*

***b) 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen,***

*c) 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról*

*jut mandátumhoz.”*

Javaslom továbbá a T. Alkotmánybíróságnak, hogy élve az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésben biztosított jogkörével, az indítványomban előadott érvek alapján vizsgálja meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezésekkel szoros tartalmi összefüggésben álló, jelen indítványban nem

kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket, és alaptörvény-ellenességük esetén semmisítse meg azokat is. Álláspontom szerint szoros tartalmi összefüggés vélelmezhető egyfelől az indítványomban kifogásolt rendelkezés, másfelől a 2014. évi XXIII. törvény egyes, az Övjt.-t és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.) módosító rendelkezései között. Különösen szoros tartalmi összefüggés mutatható ki a sérelmezett rendelkezés és az alábbi jogszabályi rendelkezés kiemelt szövegrésze között:

Egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény:

„12. § *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 22. §-a a következő (3a) bekezdéssel egészül ki:*

»(3a) *A fővárosi közgyűlés tagjai a főpolgármester, a fővárosi kerületek polgármesterei, valamint a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselő.*«”

Indítványomat az alábbiakban kifejtett indokokkal támasztom alá.

### 1. Indítványozói jogosultságom alátámasztása

1. Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezem, ugyanis a jogsérelmem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be, és nem létezik e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
2. *A sérelmezett szabály közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló rendelkezés.* Nincs olyan hatósági vagy bírósági döntés, amely közvetlenül az alkotmányjogi panaszom tárgyát képező alapjogsértést, a jogsérelem tehát közvetlenül a sérelmezett jogszabály rendelkezésének hatályosulásából következik. II. kerületi lakóhelyemből kifolyólag Budapest főváros helyi önkormányzati képviselőinek megválasztása során kizárólag a főváros helyi önkormányzati képviselőtestületének fővárosi polgármester és II. kerületi polgármester tagjaira tudok szavazni (Övjt. 12. § (1), 14. §). Lakóhelyem alapján a Nemzeti Választási Iroda hivatalból felvesz a központi névjegyzékbe [a választási eljárásról szóló 2013. XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 82. § (1), (2) b)], majd a lakóhelyem szerinti szavazóköri névjegyzékbe (Ve. 101. §). Egyedi hatósági döntés hiányában valójában közvetlenül a jogszabály tartalmazza a döntést, amely valamennyi érintett – budapesti lakóhellyel rendelkező – választópolgár esetében hatósági aktus közbejötté nélkül érvényesül és – a más fővárosi kerületeknél számottevően nagyobb lélekszámú kerületben lakóhellyel rendelkező választópolgárok esetében – eredményez jogsérelmet.
3. Indítványozói jogosultságom további feltétele, hogy a kifogásolt alapjogsérelem tekintetében kimerítettem a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket, vagy igazoljam, hogy a kifogásolt alapjogsérelem orvoslására nem áll rendelkezésre semmilyen jogorvoslati lehetőség. Mivel a fentiekben kifejtettek értelmében kizárólag a II. kerületi polgármester-jelöltre és a főpolgármester-jelöltre van törvényes lehetőségem szavazni Budapest főváros helyi önkormányzati képviselőinek megválasztása során, ezért a Ve. szerinti jogorvoslati eljárások a panaszolt jogsérelem esetében nem alkalmazhatók. Az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésén kívül tehát *semmilyen más jogorvoslat nem áll a rendelkezésemre.*
4. Indítványozói jogosultságomat az alábbiak szerint *érintettségem* is megalapozza. Az érintettség szükséges és elégséges feltételeit az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) ABH-ban határozza

meg az alábbiakban: „a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” (61.).

5. Az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály kifogásolt rendelkezése *személyesen és közvetlenül* érint. Budapest II. kerületének lakosaként, nagykorú, választójogosult magyar állampolgárként a sérelmezett jogszabályi rendelkezés személyesen az én aktív választójogom egyenlőségét sérti Budapest Főváros Közgyűlésének megválasztásában. Magyar állampolgárságomat és nagykorúságomat az 1. sz. mellékletben személyazonosító igazolványom másolatával igazolom. Budapest II. kerületi lakóhelyem a 2. sz. mellékletben lakcímet igazoló hatósági igazolványom másolatával igazolom. Választójogosultságom a 3. sz. mellékletben az Európai Parlament tagjainak 2014. évi választásán a szavazóköri névjegyzékbe való felvételemet igazoló, a Nemzeti Választási Iroda által megküldött értesítő másolatával valószínűsíttem. Kijelentem, hogy a 3. sz. mellékletben szereplő értesítés általam történő kézhezvétele óta választójogomat korlátozó gondnokság, kényszergyógykezelés alatt nem állok, továbbá választójogom bírósági döntés jogkövetkezményeképp sem esik korlátozás alá. Kijelentem továbbá, hogy a helyi önkormányzati képviselők 2014. évi általános választásán határozott és kifejezett szándékomban áll aktív választójogomat gyakorolni Budapest főváros és Budapest II. kerületének lakosaként.
6. A kifogásolt rendelkezés *konkrét jogviszonyomat* érinti. Magyarország nagykorú állampolgáraként *alanyi alapjogom*, hogy a helyi önkormányzati képviselők választásán választó legyek [Alaptörvény, XXIII. cikk (1)]. A választójogra az Alkotmánybíróság jogalkalmazói gyakorlata is alapjogként tekintett: az „Alaptörvény a választójogot [...] minden magyar állampolgár alapvető jogaként biztosítja”; „[a] választójog [...] kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitímációs bázisának eszközeként is szolgál” (1/2013 (I. 7.) ABH, 21.; 54.). Továbbá: a választójog „[o]lyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani” (63/B/1995 ABH).<sup>1</sup>
7. A választójog mint alapjog tartalmi követelményeit, terjedelmét specifikálja az Alaptörvény 35. cikke, amely előírja a helyi önkormányzati képviselők megválasztásának vonatkozásában a választójog egyenlőségét. Mivel tehát az alaptörvény-ellenesség alapjául szolgáló 35. cikk nem általános alkotmányossági követelményt határoz meg, hanem egy *egyéni alapjog tartalmi és terjedelmi specifikációjaként* értelmezendő, ezért az Alaptörvény 35. cikkével – az alábbiakban kifejtettek szerint – ellentétes, kifogásolt rendelkezés egyéni alapjogom sérelmét, terjedelmének alaptörvény-ellenes szűkülését idézi elő.
8. A választójog egyenlőségének követelménye mint a választójog alapjogi tartalmának alapvető eleme mind a közelmúlt magyarországi alkotmányjogi szakirodalmában és alkotmánybíráskodásban, mint pedig az alkotmányjogi bíráskodás nemzetközi gyakorlatában

---

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság 22/2012 (V. 11.) sz. határozatában rámutatott, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozataiban található, azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. Az alábbiakban az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott ABH-okra ezen elv figyelembe vételével hivatkozom: a választójogot mint alapvető jogot a jelen indítványban eldöntendő alkotmányjogi kérdések szempontjából az előző Alkotmány 70. §-a is az Alaptörvény XXIII. cikkéhez hasonlóan rögzítette és korlátozta.

elfogadott, közkeletű dogmatikai álláspont.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság 1/2013 (I. 7.) sz. határozatának 51–58. bekezdésében „a választójog Alaptörvényben kifejeződő tartalmát” vizsgálta. E vizsgálódás keretein belül (az 52. bekezdésben) idézte fel korábbi határozatát, amelynek értelmében „az egyenlőség [...] bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.” (6/1991. (II. 28.) ABH). Az Alkotmánybíróság ezentúl leszögezi: az „*egyenlő választójog maradéktalan biztosítása* által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető” (1/2013 (I. 7.) ABH, 58., a Panaszos kiemelése). Ezt a megállapítást egyfelől a választójog mint alapjog ugyanezen határozat 54. bekezdésében meghatározott második funkciójának fényében kell értelmezni.

9. Másfelől azonban az egyenlőség mint a választójog alapjogi tartalmának része levezethető annak fent idézett, az Alkotmánybíróság által azonosított első funkciójából is. A közügyek vitelében való részvétel ugyanis csak akkor lehet érdemleges, ha a részvételi jog méltányos, másokkal hozzátétőlegesen egyenlő lehetőséget biztosít a közügyek vitelének befolyásolására. Ez a befolyás a jog érdemlegességének megőrzése mellett nem lehet más állampolgárok választójog által biztosított befolyásának töredéke, hiszen ebben az esetben a közügyek vitelében a számottevően alacsonyabb befolyású, szavazati súlyú választójoggal rendelkező állampolgár valójában a nagyobb súlyú szavazattal rendelkező választópolgárok politikai akaratának lenne kiszolgáltata.
10. A T. Bíróság korábbi határozataiból és a választójog alapjogi dogmatikájából tehát összességében az tűnik ki, hogy a választójog mint alapjog csak akkor töltheti be kettős funkcióját, ha egyenlőségét indokolatlanul nem korlátozzák. Mindebből pedig az következik, hogy az Alkotmánybíróság álláspontommal összhangban a választójog egyenlőségére mint a választójog alapjogi tartalmi elemére tekint.
11. Még ha az egyenlőség nem lenne választójogom tartalmi eleme, alapjogi érintettségem akkor is fennállna az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett XV. cikk vonatkozásában. A fentiekben részletesen megindokoltam, hogy az Alkotmánybíróság bíraskodási gyakorlata és a választójog alapjogi dogmatikája értelmében választójogom miért alapjog. Következésképp az alapjogokra vonatkozó diszkriminációs tilalom választójogommal összefüggésben is érvényesül.
12. Végül pedig alapjogi érintettségem akkor is fennállna, ha az Alkotmánybíróság a választójogra nem alapjogként tekintene, hiszen az Alaptörvény XV. cikkében garantált egyenlő bánásmódhoz való jogom sérelme ebben az esetben is megállapítható lenne választójogom tekintetében.
13. Érintettségem *tényleges, aktuális* mivoltát a következők támasztják alá. Az Övjt. kifogásolt rendelkezésének első alkalmazására a 2014. évi önkormányzati választásokon, 2014. októberében kerül sor (Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 7. pont). Mivel azonban a kifogásolt rendelkezés alanyi alapjogomat sérti, ezért érintettségem annak ellenére is fennáll, hogy a rendelkezés még nem került alkalmazásra, s ezért a joghátrány következtében érdeksérelem bekövetkezésére még nem volt lehetőség. A jogsérelem pusztán általam következett be, és áll fenn folytatólagosan, hogy Budapest főváros II. kerületi lakosaként Budapest helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában választójogom egyenlősége, s ezzel egy alapjogom egyik tartalmi eleme sérül.

---

<sup>2</sup> A magyarországi alkotmányjogi szakirodalomból ld. pl. Dr. Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. A szerző részletesen kifejti (106–115. o.), hogy a választójog egyenlőségére vonatkozó alkotmányos alapelv a választójog mint alapjog tartalmi eleme.

14. Feltéve, de meg nem engedve, hogy a kifogásolt jogsérelem kizárólag választójogomnak a kifogásolt rendelkezés szerint lebonyolított helyi önkormányzati választási eljárásban történő gyakorlásával vagy a választásnak a sérelmezett rendelkezés szerinti megrendezésével következne be, a következőkre hívom fel a figyelmet. Alapjogsérelmem a sérült jog gyakorlásának vonatkozásában nem csupán valószínűleg vagy esetlegesen következik be, hanem biztosan, szükségszerűen bekövetkezik, hiszen Budapest főváros következő helyi önkormányzati választásának 2014. októberi, majd minden ötödik év októberében történő megrendezésére az illetékes szerveket az Alaptörvény kötelezi (Záró és vegyes rendelkezések, 7. pont ill. 35. cikk (2) bekezdés). A fentiekben már kifejtettem, hogy Budapest főváros helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában kizárólag Budapest főváros II. kerületének választópolgáraként tudok részt venni. Az Alkotmánybíróság pedig már korábban is megállapította, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a kifogásolt jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekményekre még nem került sor, de a kifogásolt rendelkezések jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik [33/2012. (VII. 17.), 66.]
15. A szintén kizárólag egyéni jogsérelmek miatti panaszokat befogadó Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is azt mutatja meg, hogy a panaszos tényleges, aktuális érintettsége fennállhat abban az esetben is, ha a panasz benyújtásakor még nem került alkalmazásra az alapjogot sértő szabály. Az EJEB állásfoglalása szerint a panaszos érintettsége megállapítható, amennyiben az állítólagos jogsérelem a közeli jövőben bizonyosan bekövetkezik. Az EJEB különösen akkor tartja befogadhatónak az ilyen indítványokat, ha a panaszos érdekei enélkül helyrehozhatatlan sérelmet szenvednének, mert ilyenkor a befogadás szükséges ahhoz, hogy az Egyezmény szerinti jogvédelmi intézményrendszer hatékonyan legyen képes működni (Lásd pl. Segi and Others, Decision of 23 May 2002). A választójogom egyenlőségének jelen indítványban kifogásolt sérelme e további – az érintettséghez szigorúan nem szükséges, ám azt alátámasztó – feltételnek is megfelel, hiszen a választási rendszerből – a szavazatokból képviselői helyeket képező algoritmusból – fakadó egyenlőtlen választójog orvoslására kizárólag egy másik, az egyenlő választójog alkotmányos követelményét tiszteletben tartó választási rendszer szerint megrendezett választás jelentene jogorvoslatot. Mivel azonban egyéni választójog-jogsérelmek okán egy másik – ráadásul az előzőtől eltérő választási rendszer alapján lebonyolítandó – választás megrendezésére a választások kiírásáért, megszervezéséért és lebonyolításáért felelős állami szerveknek, intézményeknek, tisztviselőknek a vonatkozó jogszabályok – alkotmányos követelményekkel alátámasztható okoknál fogva – nem adnak lehetőséget, ezért a választójog egyenlőségének sérelme az egyenlőtlen választójogot biztosító választási rendszer szerint megrendezendő választások esetében *helyrehozhatatlan jogsérelemnek* minősül.
16. Panaszom az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét biztosítani hivatott alapvető jog, a választójog egyik alapvető alkotmányos követelményével, nevezetesen annak egyenlőségével kapcsolatos, így egyrészt az állampolgároknak a közügyek vitelében, valamint a közhatalmi döntéshozatalban közvetett módon való részvételét, másrészt a képviseleti szerv létrehozásával és legitimációs bázisának biztosításával kapcsolatos. Ezért álláspontom szerint az indítványom *alapvető alkotmányjogi kérdés* elbírálását kezdeményezi, ennél fogva pedig megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági kritériumnak.
17. Megjegyzem továbbá, hogy az engem személyesen, közvetlenül aktuálisan és tényleges érintő alapjogsérelem Budapest választópolgárai közül több száz ezret érint hasonlóképp lakóhelyük

(más kerületeknél nagyobb lakosságú illetve választójogosult lakosságú kerületben található lakóhelyük) folytán.

18. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére *határidőt* állapít meg. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével nincs helye. A Övjt. kifogásolt rendelkezése az Övjt.-t módosító, az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 2. §-ának és 31. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következően a 2014. évi XXIII. törvény kihirdetését követő napon lépett hatályba. Mivel a 2014. évi XXIII. törvény a Magyar Közlöny 2014. június 17-ei 82. számában került kihirdetésre, az Övjt. általam kifogásolt rendelkezése 2014. június 18-ától hatályos. A hatályba lépéstől számított száznolcvan nap indítványom benyújtásáig nem telt el. Indítványomat tehát a törvényben meghatározott határidőn belül nyújtom be az Alkotmánybírósághoz.
19. *A sérelmezett törvényi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság jelen indítvány benyújtásáig nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát.*

## **2. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása**

### **2.1. Aktív választójogom a sérelmezett rendelkezés általi korlátozásának alátámasztása**

20. A sérelmezett jogszabály az alábbiakban kifejtettek szerint sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójogomnak az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében garantált egyenlőségét, azaz egyes helyi önkormányzati képviselők megválasztásában aktív választójogom egyenlőségét.
21. Választójogom egyenlősége Budapest Fővárosi Közgyűlésének mint *helyi önkormányzati* képviselőtestületnek a megválasztásában sérül. Ennek alátámasztására előadom, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 3. § (3) bekezdése értelmében Budapest Főváros Önkormányzata települési és területi önkormányzat is egyben. Az Möt. 2. § (1) bekezdése értelmében pedig a helyi önkormányzás – többek közt – a település választópolgárai közösségének joga. Mindebből együttesen következik, hogy Budapest Főváros Önkormányzata helyi önkormányzat, a Fővárosi Közgyűlés pedig helyi önkormányzati képviselőtestület. A Fővárosi Közgyűlés megválasztásában következésképp alkalmazandó az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése és a 35. cikk (1) bekezdése.
22. Az Övjt 6. § b) pontja értelmében Budapest főváros egyes helyi önkormányzati képviselőinek – nevezetesen, a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak – megválasztásában a fővárosi kerületek választókerületeknek minősülnek.
23. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása során, beleértve ebbe a választókerületi rendszereket és a mandátumszerzés rendjét is (63/B/1995 ABH). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte, hogy az Országgyűlés e döntési szabadságát „csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak” (63/B/1995 ABH). Álláspontom szerint azzal, hogy az Országgyűlés az Övjt. 6. § b) pontja értelmében Budapest főváros kerületeit választókerületeknek minősítette

egy népképviselői szerv egyes tagjainak megválasztásában, átlépte a választókerületek kialakításában és a választási rendszer megválasztásában a jogalkotót megillető széles döntési szabadság alkotmányos kereteit; a Budapest Fővárosi Közgyűlésének megválasztásában alkalmazandó választási rendszer illetve választókerület-kialakítás választójogom egyenlőségét alaptörvény-ellenesen sérti.

24. Budapest főváros II. kerületének lakosaként e kerületben mint választókerületben gyakorolhatom aktív választójogomat a helyi önkormányzati képviselők megválasztásában. A következőkben ennek megfelelően ismertetek néhány demográfiai adatot, amelyek fényében alább részletesen kifejthetem érveim, miszerint a jelen indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezés következtében (a) választójogom egyenlősége mint választójogom tartalmi eleme sérül, illetve (b) a választójogom vonatkozásában velem egy homogén csoportot alkotó választópolgárokkal összehasonlításban a jog a releváns homogén csoport más tagjaitól eltérően kezel. A Központi Statisztikai Hivatal legfrissebb, 2011-es népszámlálási adatai szerint Budapest II. kerületének, s így e választókerületnek a lakossága 87744 fő (ld. 4. sz. melléklet).<sup>3</sup> Ezzel ellentétben például Budapest XXIII. kerületének, azaz egy, a Fővárosi Közgyűlés egyes képviselőinek megválasztására kialakított másik választókerületnek a lakossága 21155 fő (ld. uott). A Nemzeti Választási Iroda hivatalos tájékoztató honlapja szerint a legutóbbi választáson, az Európai Parlament tagjainak 2014. évi választásán a II. kerület választói névjegyzéken szereplő polgárainak száma 67402 volt (ld. 5. sz. melléklet).<sup>4</sup> Ezzel ellentétben a XXIII. kerület választói névjegyzéken szereplő lakóinak száma ugyanekkor 17573 volt. Az Európai Parlament tagjainak választása (2014. május 25.) és a 2014. évi önkormányzati választások (2014. október) között csupán néhány hónap telik el, így a legutóbbi választás névjegyzéki adataiból meggyőzően következtethetünk a 2014. évi önkormányzati választásokon választójogosult lakosság lélekszámára. A XXIII. kerület lakossága tehát kerületem lakosságának 4,15-szöröse (századra történő kerekítést alkalmazva), míg a XXIII. kerület választójogosult lakossága kerületem választójogosult lakosságának 3,84-szerese (századra történő kerekítést alkalmazva).
25. Megjegyzendő, hogy a (Fővárosi Közgyűlés egyes tagjainak megválasztása vonatkozásában) választókerületem egy másik választókerülettel történő összehasonlítása a lakosság illetve a választójogosult lakosság tekintetében csupán egy példa a számos lehetséges közül. A jelen panaszhoz csatolt 4. és 5. számú mellékletekben található adatok világosan mutatják, hogy számos más, Budapest főváros egyes helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában választókerületnek minősülő fővárosi kerületek lakossága illetve választójogosult lakossága is számottevően alacsonyabb kerületem lakosságánál illetve választójogosult lakosságánál. Egyértelmű azonban, hogy a választójogom egyenlőtlensége mellett felhozott, a továbbiakban kifejtett érveim akkor is megállná a helyét, ha kizárólag egyetlen másik választókerület lakóinak vonatkozásában tudnám kimutatni választójogom egyenlőtlenségét. Alapjog-sérelmemnek mégis nagyobb súlyt ad, hogy választójogom a 4. és 5. számú mellékletek tanulsága szerint számos más kerület választójogosult lakóinak választójogával összehasonlítva is egyenlőtlennek minősül az alábbiak szerint.
26. A választókerületek lakosságának, illetve választójogosult lakosságának a fentiekben vázolt mértékű eltérése, s ennél fogva szavazatuk a mandátumszerzésben érvényesülő súlyának eltérése sérti a választókerületek demográfiai sajátosságainál fogva potenciálisan kisebb súlyú szavazattal

<sup>3</sup> Központi Statisztikai Hivatal, 2011. *Népszámlálás*, 3. Területi adatok, 3.1 Budapest, 4.1.1.1. táblázat, 484. o. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_03\\_01\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_01_2011.pdf)

<sup>4</sup> Nemzeti Választási Iroda, [http://valasztas.hu/hu/ep2014/869/869\\_0\\_index.html](http://valasztas.hu/hu/ep2014/869/869_0_index.html)

bíró választópolgárok aktív választójogának egyenlőségét, s így II. kerületi választójogosult polgárként az én aktív választójogom egyenlőségét is Budapest egyes helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az aktív választójog egyenlősége legalább két feltétel együttes teljesülése esetén áll fenn: „egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál” (809/B/1998 ABH). A második feltételre utal az Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében is, amikor kimondja: „[a] törvényhozónak törekednie kell arra, hogy közel azonos számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot” (IV/870/2014 ABH, 33). Az általam sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem sértik az első feltételt, hiszen más, a II. kerületnél kisebb lakosságú illetve választójogosult lakosságú kerületek választópolgáraihoz hasonlóan ugyanannyi szavazattal rendelkezem. A korábban idézett demográfiai adatok alapján azonban a második feltétel a sérelmezett rendelkezések hatályosulásával már nem teljesül. Választójogom egyenlősége azért sérül, mert – a korábbi példával élve – Budapest XXIII. kerület választójogosult lakóinak szavazata 3,84-szeres súllyal esik latba az én szavazatomhoz képest a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-képviselőinek megválasztása során. A választójogom számomra joghátrányt okozó egyenlőtlenségét tehát pusztán az idézi elő, hogy az Övjt. 6. § b) pontja alapján a Fővárosi Közgyűlés egyes tagjainak megválasztásában a fővárosi kerületek választókerületeknek minősülnek, holott lakosságuk illetve választójogosult lakosságuk számában óriási eltérések mutatkoznak.

27. Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a választójog egyenlőségének nem szükséges feltétele, hogy ténylegesen azonos számú szavazat eredményezzen mandátumot egy adott népképviselői szerv tagjainak megválasztása során (22/2005. (VI. 17.) ABH). Ebből következőleg a választójog egyenlőségének a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak megválasztása során sem szükséges feltétele, hogy két választókerület választójogukat gyakorolt polgárainak szavazatai ténylegesen azonos súllyal essenek latba egy-egy polgármester-tag megválasztása során. A szavazatok ténylegesen egyenlőtlen súlya ugyanis a választópolgárok választókerületenként eltérő részvételi arányából és az adott választókerületekben versengő jelöltek (pártok) eltérő számából és támogatottságából is következhet. Vagyis a választójog egyenlőségét nem sérti, ha a mandátumszerző szavazatok száma képviselői mandátumonként azért tér el, mert a választópolgárok akaratuk szerint gyakorolták vagy nem gyakorolták aktív illetve passzív választójogukat.
28. Választójogom egyenlőtlensége álláspontom szerint azonban – az Alkotmánybíróság fent kifejtett álláspontjával összhangban – *nem* azért állapítható meg, mert szavazatom a Budapest XXIII. kerület vagy egyes más, budapesti kerületek választójogukat gyakorolt polgáiraival összehasonlítva ténylegesen kisebb súllyal esik majd latba a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak megválasztásában. Erre vonatkozó adat jelen indítvány benyújtásakor természetesen nem állhat rendelkezésre, és még ha rendelkezésre állna is (a kifogásolt jogszabály szerint megrendezett választásokat követően), érvelésem szempontjából irreleváns lenne. Indokolásom ehelyett arra alapozom, hogy a Budapest főváros egyes helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában *szavazatom tényleges súlya* más budapesti választópolgárok választójog-gyakorlási szándékától illetve jövőbeli cselekedeteitől függetlenül *pusztán azért is kisebb lehet más budapesti választópolgárok szavazatának súlyánál, mert a sérelmezett jogszabályok hatályosulásával a választókerületek úgy kerülnek kialakításra, hogy azok lakosságszáma és választójogosult lakosságszáma egymástól igen jelentős eltéréseket mutat.*



29. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy „*minden körülmények között* ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti *kétszeres eltérés* mutatható ki” (22/2005. (VI. 17.) ABH, kiemelés a Panaszostól). A fent előadott, a budapesti kerületek mint választókerületek választójogosult lakosság szerinti összehasonlítására vonatkozó számítások messze meghaladják a kétszeres eltérést.
30. Választójogom egyenlőtlenségét nem orvosolja, hogy szavazatom súlya a Fővárosi Közgyűlés nem minden tagjának megválasztásában alacsonyabb más budapesti választópolgárok szavazatának súlyánál. Először is, a Fővárosi Közgyűlésnek tagja a főpolgármester (Övjt., 6. § a) pont), akit Budapest választópolgárai közvetlenül választanak meg (Övjt. 12. § (1) bekezdés). Mivel a főpolgármester megválasztásában Budapest főváros egyetlen választókerületet képez, ezért panaszom nem vitatja választójogom egyenlőségét a Fővárosi Közgyűlés főpolgármester-tagjának megválasztásában.
31. Másodszor is, a Fővárosi Közgyűlés tagja továbbá 9 képviselő (Övjt., 6. § c) pont), akik a fővárosi kompenzációs listáról szereznek mandátumot. Az Övjt. 17. § (1) bekezdése értelmében a „fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten a (4) bekezdés szerint összesített, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott töredékszavazatok arányában kap mandátumot.” Tekintettel arra, hogy a Fővárosi Közgyűlés kompenzációs listáról mandátumot szerzett tagjai esetében az eltérő lakosság számú kerületekben leadott szavazatokat lakosság szám szerint súlyozzák a mandátumelosztás során, panaszom nem vitatja választójogom egyenlőségét a Fővárosi Közgyűlés kompenzációs listáról mandátumot szerzett tagjai esetében sem.
32. A választójog egyenlőségének szükséges feltételei azonban minden népképviseleti szerv *minden* tagjának megválasztására kiterjednek. Az tehát, hogy a Fővárosi Közgyűlés egyes tagjainak megválasztásában választójogom egyenlősége nem sérül, éppúgy nem orvosolja választójogomnak a Fővárosi Közgyűlés más – kerületi polgármester- – tagjainak megválasztásában fennálló egyenlőtlenségét, ahogy például az sem enyhíti a jelen panaszban kifejtett jogsérelmemet, ha az Országgyűlés tagjainak megválasztásában választójogom egyenlőségének szükséges és elégséges feltételei fennállnak. Ezt világossá teszi az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatának szövegezése is, amelyben a T. Bíróság úgy fogalmaz: „a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek *egy-egy képviselő* megválasztásánál” (809/B/1998 ABH, kiemelés tőlem [a Panaszos]).
33. Az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 12. §-a többek közt az alábbiak szerint módosítja az Möt. 47 §-át, az ún. „kettős többség elvét” bevezetve a Fővárosi Közgyűlés döntéshozatali eljárásába:
- „(2) A javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni.*
- (3) A fővárosi közgyűlésben a (2) bekezdést úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához a (2) bekezdés szerinti szavazatarány mellett a főváros lakosság számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.”*
34. A kettős többség elvét érvényre juttató törvénymódosítás indokolása szerint „[a] kettős többségi rendszer bevezetése biztosítja azt, hogy az egyes kerületek lakosság számuk arányában legyenek képviseltetve az egyes döntések meghozatalakor” (T/146/16. sz. parlamenti iromány, Indokolás, 14.) Az indokolás kifejti: „a polgármesterek jelenléte a közgyűlésben biztosítja a történelmileg

kialakult kerületek mindegyikének képviseletét, a kettős többség elve pedig garantálja, hogy a legfontosabb döntések mindegyikét a közgyűlés csak a főváros lakosságának többségét képviselő polgármesterek egyetértésével hozhassa meg” (uott). A kettős többség elvének megfelelő döntéshozatali eljárás a Fővárosi Közgyűlésben a jogalkotó szándéka szerint tehát az eltérő lakosságszámú kerületek választópolgárainak egyenlő választójogát is hivatott lenne biztosítani.

35. A kettős többség elvét követő képviselőtestület döntéshozatal azonban nem orvosolja a választójogom egyenlőtlenségét, más kerületek választópolgárainak választójogáénál kisebb súlyát. A választójog egyenlőségének ugyanis *nem elégséges feltétele*, hogy a választópolgároknak *közvetetten* egyenlő befolyása legyen szavazatuk által *a képviselőtestületi döntésekre*. A választójog egyenlőségének ezzel szemben – ahogy a fentiekben már kifejtettem – *szükséges feltétele*, hogy a választópolgárok szavazatának lehetőség szerint egyenlő befolyása legyen *közvetlenül a képviselőjelöltek mandátumszerzésében*. E feltétel a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak megválasztásában az én választójogom vonatkozásában nem teljesül, függetlenül a Fővárosi Közgyűlésben alkalmazott vagy alkalmazandó tetszőleges döntéshozatali eljárástól.
36. Feltéve, de meg nem engedve, hogy választójogom egyenlőségét orvosolná, hogy választójogom gyakorlásával közvetetten más kerületek választópolgáraiéval egyenlő befolyást gyakorolhatok egy népképviseleti szerv képviselőtestületi döntéseire, a kettős többség elve alkalmatlan lenne az egyenlőség ezen értelmezés szerinti megvalósulásának garantálására. A kettős többség értelmében ugyanis nem csak a Budapest főváros lakosságának többségét képviselő kerületi polgármesterek összessége vétőzhatja meg a javaslatokat a Fővárosi Közgyűlésben, hanem akár a főváros lakosságának *kisebbségét* képviselő, ám a közgyűlésben többséget alkotó képviselők összessége is megvétőzhatja a főváros lakosságának többségét képviselő kerületi polgármesterek által támogatott javaslatokat. Ez pedig sértené a közvetett értelmezésben Budapest azon választópolgárainak egyenlő választójogát, akik a lakosság többségét képviselő polgármestereket megválasztották. Így tehát a kifogásolt jogszabályi rendelkezés még a választójog egyenlőségének – helytelen – közvetett értelmezése alapján is sértené választójogom egyenlőségét a kettős többség elvét megvalósító döntéshozatali eljárásban is.
37. Választójogom egyenlőtlenségét az sem orvosolja, ha szavazatom esetlegesen a fővárosi kompenzációs listáról szerzett mandátumot eredményez. A jogalkotó a Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztásában a kompenzációs listára került szavazatok súlyozásának bevezetését indítványozó törvénymódosító javaslatában a súlyozás bevezetését a következő indokolással látta el: „A módosító javaslat célja, hogy a történelmileg kialakult kerületek közötti különbségeket ellensúlyozandó, a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok töredékszavazatként, – e különbségekre tekintettel – azokat arányosítva kerüljenek kompenzációs listára. A módosító javaslat elfogadása esetén a nagyobb lakosságszámú kerületek választópolgárok szavazatai valós súlyúknál is lényegesen nagyobb mértékben befolyásolják a kompenzációs mandátumuk kiosztását” (T/146/9 parlamenti iromány, Indokolás). Meglehet, a jogalkotót az a szándék vezette, hogy a kompenzációs listára került szavazatoknak a szavazatot leadó választópolgár kerületének *lakossága*, nem pedig *választójogosult lakossága* szerinti súlyozásával a nagyobb kerületek lakóinak a kompenzációs listára került szavazatai a választójog egyenlősége által megkívántnál *nagyobb* súllyal essenek latba. Így – a feltételezhető jogalkotói szándék szerint – azok, akiknek a szavazatuk lakóhelyüknél fogva a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjának mandátumszerzésében más kerületek lakóinak szavazatánál kisebb súllyal esik latba, a kompenzációs listára kerülés esetén viszont más kerületek lakóinak szavazatánál nagyobb súllyal esik latba a szavazatuk. Összességében tehát – a jogalkotó vélelmezhető szándéka szerint – a

Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztásában nem sérülne a nagyobb kerületek választójogosult lakói választójogának egyenlősége.

38. Ez az okfejtés azonban nem állja meg a helyét. Az Alkotmánybíróság a szavazatok egyenlő súlyának feltételét világosan úgy szabta meg, hogy annak nem csupán a választási rendszer egészében, holisztikusan kell teljesülnie. Azaz egy adott választópolgár választójoga egyenlőségének a szavazati súly szempontjából nem elégséges feltétele, ha a választópolgár szavazata egy-egy képviselői hely megválasztásában más választópolgárokénál nagyobb súllyal, míg más képviselői helyek megválasztásában más választópolgárokénál kisebb súllyal esik latba. Sem pedig az nem elégséges feltétele a választójog szavazati súly szempontjából vizsgált egyenlőségének, ha ugyanazon választópolgár szavazata az egyik választáson más választópolgárokénál nagyobb, míg egy másik, ugyanazon rendszer szerint megrendezett választáson kisebb súllyal esik latba – például azért, mert az egyik választáson a választópolgár a nyertes jelöltre szavazott, azaz polgármesteri mandátumot eredményező szavazatot adott le, míg egy másik választáson vesztes, azaz kompenzációs listáról elnyert mandátumot eredményező szavazatot adott le. Ezzel ellentétben a mandátumszerző szavazatok azonos súlyára vonatkozó követelmény *minden egyes képviselő* megválasztására alkalmazandó, tehát nem holisztikus jellegű feltétel. A választójog egyenlőségének többszörös – egy adott választópolgár szemszögéből nézve olykor joghátránnyal, olykor azonban jogelőnnyel járó – csorbulása nem képezheti a választójog egyenlőtlenségének orvoslását.

## 2.2. Választójogom korlátozása alaptörvény-ellenes mivoltának indokolása

39. Választójogom a fentiekben kifejtett egyenlőtlensége a következők szerint alaptörvény-ellenes.

### 2.2.1. A választójog egyenlőségének mint a választójog tartalmi elemének alaptörvény-ellenes korlátozása

40. Először is, kifejtettem, hogy választójogom egyenlőségének sérelme az aktív választójog mint alapjog tartalmi elemét érinti. Az Alkotmánybíróság korábban rögzítette, hogy “az aktív és a passzív választójog [...] lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja” (16/1994 (III. 25. ABH). Ha választójogom egyenlőségének sérelme a választójog *nem lényeges* tartalmi elemét érinti, a fentiek értelmében a választójog egyenlőségét korlátozó, általam sérelmezett törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenes mivoltának vizsgálatában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott szükségesség-arányosság teszt tekinthető irányadónak.
41. A sérelmezett jogszabály indokául a jogalkotó előadja, hogy az „olcsóbbá, hatékonyabbá, egyszerűbbé és mindenekelőtt demokratikusabbá teszi a főváros irányítását” (T/146. sz. parlamenti iromány, Általános indokolás). Az alábbiakban sorra veszem a felsorolt indokokat, és megmutatom, hogy miért nem felelnek meg a releváns alapjogi tesztek követelményeinek.
42. *Olcsóbbá* azért válik a sérelmezett rendelkezések nyomán a főváros irányítása, mert az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 14. §-a a következő rendelkezéssel egészíti ki az Möt. 35. §-t: „(1a) A fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjai számára közgyűlési tagságukért tiszteletdíjat, költségterítést, költségátalányt és egyéb juttatást nem állapíthat meg.”
43. A költséghatékonyság azonban illegitim célja bármely alapjogot érintő, számottevő korlátozásnak. Az elégséges alapjogi garanciák biztosítása ugyanis nyilvánvalóan az államra háruló költségeket

keletkezett. Ebből azonban nem az következik, hogy a költséghatékonyság az elégtelen alapjogi garanciák biztosításának jó indoka lehet. Épp ellenkezőleg, az elégséges alapjogi garanciákat költséghatékonyságuktól *függetlenül* kell biztosítani, az állam feladata pedig alapjogi intézményvédelmi kötelezettsége részeként többek közt az ezzel járó költségek fedezetének biztosítása.

44. A főváros helyi önkormányzati működése költséghatékonyabbá tételének ráadásul bár alkalmas, ám szükségtelen eszköze, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjaivá tegyék a Fővárosi Közgyűlésben folytatott tevékenységükért külön illetményt nem kapó kerületi polgármestereket a kerületi polgármesteri tisztséget nem viselő közgyűlés-tagok megválasztása és kinevezése helyett. Számítalan más módon lehet elérni a Fővárosi Közgyűlés költséghatékonyabb működését, például a közgyűlés-tagok illetményének csökkentésével vagy bármely más, a közgyűlés személyi vagy egyéb gazdálkodását érintő, költségcsökkenést eredményező döntéssel.
45. A főváros irányításának a sérelmezett rendelkezések eredményeképp remélt, növekvő *hatékonyságával, demokratikus mivoltával* kapcsolatban a jogalkotó az alábbi kijelentést teszi: „Azzal, hogy a fővárosi közgyűlésbe integrálódnak a kerületi polgármesterek egy olyan demokratikusan megválasztott fórum jöhet létre, amelyben szabályozott módon tudnak egymással ütközni a főváros egészének, illetve az egyes kerületeknek az érdekei, illetve ami megfelelő helyszíne lehet az ilyen viták feloldásának. Mindezzel a fővárosi közgyűlés sokkal hatékonyabban tudja majd szolgálni főváros összlakosságának érdekeit” (T/146. sz. parlamenti iromány, Általános indokolás).
46. Ezek a választójogom egyenlőségének sérelmét előidéző rendelkezések indokául az megfogalmazott célok – az előző, vizsgált céltól eltérően – legitimnek tekinthetők. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés azonban e célok elérésének alkalmatlan eszköze. A Fővárosi Közgyűlés elsősorban akkor és azért alkalmas a kerületek közötti viták, nézet- és érdekeltérések kielégítő, méltányos, demokratikus megvitatására, ha és amennyiben az összes budapesti kerület választópolgárai szabad és egyenlő választójogukkal élve választhatják meg a közgyűlés tagjait. Csak ezáltal gyakorolhatnának a választópolgárok méltányos befolyást fővárosi közügyeik folyására, akármely fővárosi kerületnek is a lakói. A sérelmezett rendelkezések tehát nemhogy a kérdéses cél eléréséhez alkalmatlan és következésképp szükségtelen eszközök, hanem ráadásul épp az előadott célokkal ellentétben aláássák a főváros – a jogalkotó indokolásában alkalmazott értelemben – hatékony és demokratikus irányítását a választójog egyenlőségének sérelme által.
47. Végül a jogalkotó azzal is indokolja a sérelmezett rendelkezéseket, hogy „[a]z új fővárosi választási rendszer egyszerűbbé és átláthatóbbá teszi az önkormányzati választást a Főváros lakossága számára.” (T/146. sz. parlamenti iromány, Általános indokolás). A jogalkotó a következőképp fejt ki indokolását: „A fővároson kívül Magyarország minden településén a nem nemzetiségi választók három szavazatot adhatnak le – polgármester, képviselő, megyei közgyűlés –, amíg a fővárosban 4 szavazólapon szavazhattak eddig – kerületi képviselő, kerületi polgármester, Fővárosi közgyűlés, főpolgármester – a választópolgárok. Ezt követően a fővárosiak számára is egyszerűbb és átláthatóbb lesz az önkormányzati választás, hiszen a Fővárosi Közgyűlés képviselőire külön nem kell szavazniuk, hanem a kerületi polgármesterekre leadott szavazataik alapján áll majd fel az új Fővárosi Közgyűlés” (ugyanott).
48. A választási rendszerek egyszerűsége, átláthatósága azonban nem önmagukban legitim célok, hanem csupán alkalmas eszközei lehetnek a választójog mint a közügyek vitelében való részvételhez való alapjog gyakorlásának hatékonysága és a választások választópolgárok által is észlelt legitimitásának elősegítése érdekében. A választási rendszerek egyszerűsége és átláthatósága

tehát nem önmagukban képviselnek alkotmányos értékeket, csupán e további, elvont célok esetlegesen alkalmas és esetlegesen szükséges eszközeiként. Ugyanezen célok illetve értékek valójában azonban más eszközökkel is elérhetők illetve érvényre juttathatók, így például a választópolgárok világos és széleskörű tájékoztatásával arról, hogy egyes szavazataik milyen célt szolgálnak, illetve mely testületben, milyen pozíciókban és hogyan eredményezhetnek mandátumot vagy tisztséget. A választójogom egyenlőtlenségét eredményező rendelkezések a szavazási folyamat pusztán egyszerűsítésére hivatkozva tehát egyfelől nem határoznak meg alapjogkorlátozás igazolását alátámasztó legitim célt, alkotmányos értéket. Másfelől olyan, rekonstruálható legitim célok elérésére olykor alkalmas eszközökre hivatkozva korlátozzák választójogomat, amely eszközök szükségtelenek a választójog hatékony gyakorlásának és a választások legitimitásának biztosítása, elősegítése.

49. A fent számba vett általános indokokon túl a jogalkotó nem fűzött érdemi indokolást a sérelmezett rendelkezésekhez azok részletes indokolásában.
50. Az Övjt. 6. §-ának hatályos szövegezését előidéző módosításhoz az alábbi részletes indokolás tartozik: „A 23 fővárosi kerületi polgármester hivatalból tagja a fővárosi közgyűlésnek, emellett tagja még a közvetlenül választott főpolgármester is. A rendelkezés értelmében ezen felül a közgyűlés további kilenc tagja fővárosi kompenzációs listáról szerez mandátumot” (T/146. sz. parlamenti iromány, Részletes indokolás, A 2. §-hoz). Látható, hogy ez az indokolás nem a kifogásolt rendelkezés indokát határozza meg, hanem csupán annak tartalmát ismerteti. Az alaptörvény-ellenesség kimutatására alkalmas alapjogi teszt éppen ezért a sérelmezett rendelkezés részletes indokolásának hiányában csupán a jogszabály általános indokolásában megnevezett, kifejtett célok, illetve további, az indokolásban meg nem jelenő, vélelmezhető korlátozási célok tekintetében alkalmazható. Álláspontom szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezésnek nincs a jogszabály indokolásából rekonstruálhatóaktól eltérő, vélelmezhető legitim célja.
51. A fentiekre alapozva tehát az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójogom az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében garantált egyenlőségének mint alapjogi tartalmi elemnek az előzőekben kifejtett korlátozása *alaptörvény-ellenes*.
52. Még ha választójogom előzőekben kifejtett korlátozása – álláspontommal ellentétben – kizárólag legitim célok érdekében, a fent sorra vett célok elérésére alkalmas és szükséges eszközökkel történne, a korlátozás akkor is aránytalan, s ezért alaptörvény-ellenes lenne, hiszen szavazatom súlya a fent részletezettek szerint csupán közel 1/4-e a más releváns választókerületek lakosai által leadható szavazatok súlyának.

### **2.2.2. A választójogom vonatkozásában fennálló diszkrimináció, jogegyenlőség alaptörvény-ellenessége**

53. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének összefüggésében az Alaptörvény XV. cikkének, azaz választójogom vonatkozásában a megkülönböztetés tilalmának alaptörvény-ellenes sérelmét az alábbiak szerinti indokolom. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába” ütközik (1/2013 (I. 7.) 89.; ld. továbbá 21/1990 (X. 4.) ABH, 73.), amennyiben az alábbi feltételek egyike nem teljesül: (a) alapjog esetén a megkülönböztetés megfelel a szükségesség-arányosság teszt követelményeinek, (b) egyéb jogok vonatkozásában fennálló megkülönböztetés esetén pedig az ésszerűségi teszt követelményeinek.

54. Budapest főváros egyes helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában érvényesülő aktív választójogom vonatkozásában az alaptörvény-ellenes megkülönböztetés alátámasztására először is azt kell megmutatnom, hogy az álláspontom szerint megkülönböztetést alkalmazó jogszabályi rendelkezések valóban a jogalanyok homogén csoportjára vonatkoznak. A választójog egyenlőségének szavazat-súly szemszögű vizsgálatában azok a választójogosult polgárok képeznek homogén csoportot, akik egyazon népképviselői szerv képviselőinek megválasztásában jogosultak részt venni. A választójog szerinti megkülönböztetés szempontjából a Fővárosi Közgyűlésnek mint Budapest helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában tehát Budapest választópolgárai képeznek homogén csoportot, nem pedig egy ennél tágabb (pl. Magyarország választópolgárai) vagy szűkebb (pl. a II. kerület választópolgárai) csoport. Választójogom tekintetében tehát a megkülönböztetésnek az Alaptörvény XV. cikk szerinti tilalma bármely más budapesti választópolgárral való összehasonlításban vizsgálandó.
55. A választójog mint alapjog megkülönböztetés nélküli garantálásának feltétele, hogy szavazatom súlya egy adott népképviselői szerv tagjainak megválasztásában más választópolgárok szavazatával megközelítően azonos súlyú legyen. A fentiekben már kifejtettek szerint e szükséges feltétel nem teljesül: Budapest helyi önkormányzati képviselői egyes tagjainak megválasztásában szavazatom egyes más választókerületek (más budapesti kerületek) választópolgárainak szavazatánál kisebb súllyal esik latba pusztán a választókerületek kialakításánál és Budapesten belüli lakóhelyemnél fogva. Ez tehát azt jelenti, hogy választójogomra nézve a közvetett megkülönböztetés sérelmét szenvedem el, mivel választójogom mint alapvető jogom a sérelmezett jogszabályok és a jogszabályokban meghatározott választókerületek demográfiai sajátosságainak együttes eredményeképp csupán a lakóhelyem folytán érvényesülő különbségtétellel, joghátránnyal biztosított.
56. Ez a megkülönböztetés a választójogom mint alapjog vonatkozásában kizárólag abban az esetben áll összhangban az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, amennyiben a korlátozás a szükségesség-arányosság teszt követelményeinek megfelel. A fent már kifejtett indokokból azonban a korlátozás a teszt követelményeinek nem felel meg, ezért ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójogom vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, tehát alaptörvény-ellenes.
57. Még ha a T. Alkotmánybíróság nem alapjogként tekintene a választójogra, választójogom egyenlőségének a kifogásolt jogszabályi rendelkezésből fakadó sérelme akkor is az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdésében garantált egyenlő bánásmódhoz való jogba ütközne. A jogegyenlőség efféle korlátozása pedig csak akkor lenne összhangban az Alaptörvénnyel, amennyiben a megkülönböztetésnek „ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van” (1/2013 (I. 7.) 89.; ld. továbbá 21/1990 (X. 4.) ABH, 73.). Álláspontom szerint a szükségesség és arányosság tekintetében fent már kifejtett érvek azt is világosan megmutatják, hogy a megkülönböztetésnek nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, ezért az általános jogegyenlőség vizsgálata esetén a kifogásolt jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével ellentétes, s így továbbra is alaptörvény-ellenes lenne.
58. Összefoglalva tehát a sérelmezett rendelkezés az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény 35. cikkének együttes értelmezéséből következő egyenlő választójogomat sérti, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének összefüggésében az Alaptörvény XV. cikkében biztosított azon jogomat sérti, hogy a helyi önkormányzati képviselők megválasztásában velem összehasonlítható helyzetben lévő polgárokkal összehasonlításban választójogom

vonatkozásában indokolatlan megkülönböztetés ne érjen. Kérem tehát a T. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg e jelen indítványban megindokolt alapjogsérelemek okán az Övjt. 6. § b) pontjának alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg e jogszabályi rendelkezést. Javaslom továbbá, hogy a T. Alkotmánybíróság éljen az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésben biztosított jogkörével: az indítványomban előadott érvek alapján vizsgálja meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben álló, jelen indítványban nem kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket, és alaptörvény-ellenességük esetén semmisítse meg azokat is. Álláspontom szerint szoros tartalmi összefüggés vélelmezhető egyfelől az indítványomban kifogásolt rendelkezések, másfelől a 2014. évi XXIII. törvény egyes, az Övjt.-t és az Mötvt.-t módosító rendelkezései között, különös tekintettel a 2014. évi XXIII. törvény 12. §-ára.

Indítványomhoz az alábbi, számozott **melléleteket** csatolom:

1. A Panaszos személyazonosító igazolványának másolata (1 lap)
2. A Panaszos lakcímet igazoló hatósági igazolványának másolata (1 lap)
3. A Panaszosnak a 2014. évi, az Európai Parlament tagjainak megválasztása előtt megküldött, a Panaszos szavazóköri névjegyzékbe vételéről szóló értesítő másolata (1 lap)
4. Kivonat a Központi Statisztikai Hivatal *2011. Népszámlálás* c. kiadványából: 3. Területi adatok, 3.1 Budapest, 4.1.1.1. táblázat, 484. o. (1 lap)
5. Kivonat a Nemzeti Választási Irodának a 2014. évi európai parlamenti választás névjegyzékéből vett adataiból: a névjegyzéken szereplő választópolgárok száma budapesti kerületenként (1 lap)
6. A Panaszos adatvédelmi nyilatkozata (1 lap)

Budapest, 2014. július 16.

