

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3003/2024. (I. 12.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 20. § (5a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 2023. december 1-jétől hatályos 24. § (1), (2) és (3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó országgyűlési képviselők az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a választási eljárási szabályoknak az elektronikus ügyintézésrel összefüggő módosításáról szóló 2023. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 3. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességét, és azokat a kihirdetésük napjára visszamenőlegesen semmisítse meg, mivel sértik az Alaptörvény B) cikk (1), (2), (3) és (4) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, a XXIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 35. cikk (1) bekezdését. Az indítványozók azt is kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság döntsön a sérelmezett rendelkezéseknek a folyamatban lévő ügyekben való kizárásáról.
- [2] 2. Az indítványban foglaltak szerint a Módtv. egyebek mellett a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényt módosítja. Az új szabályozás szerint, ha a képviselő, a polgármester vagy a főpolgármester megbízatása 2024. október 1-jét megelőzően megszűnik, időközi választás nem tűzhető ki. A Módtv. értelmében, ha jelölőszervezet jelöltjeként indult egyéni választókerületi képviselő megbízatása szűnik meg, és az időközi választás nem tűzhető ki, a mandátumot a jelölőszervezet – közös kompenzációs lista esetén az érintett jelölőszervezetek – által a kompenzációs listán szereplő jelöltek közül megnevezett jelölt, ennek hiányában a kompenzációs listán soron következő jelölt szerzi meg, azaz a megüresedett helyeket a 2019-es kompenzációs listákról lehet majd feltölteni.
- [3] Az indítvány szerint a Módtv. 3. §-ában és 4. §-ában foglaltak sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, miszerint Magyarország független, demokratikus jogállam, a (3) bekezdését, amely szerint a közhatalom forrása a nép és a (4) bekezdését, amely szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az indítványozók megjelölték továbbá az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdését is mint az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány szerint a támadott rendelkezések az alapjogok korlátozhatóságának zsinórmértékéül szolgáló I. cikk (3) bekezdésébe is ütköznek. Ellentétesek továbbá az Alaptörvény 35. cikkével, amely szerint a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító válasz-

táson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Végezetül sértik az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését, miszerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

- [4] 3. A támadott rendelkezések (Módtv. 3. § és 4. §) együttes értelmezése szerint a törvény hatályba lépésétől, azaz 2023. május 2.tól a következő önkormányzati választások időpontjáig, azaz 2024. június 9-ig az önkormányzati képviselők, a polgármesteri vagy a főpolgármesteri tisztség megüresedése esetén az állampolgárok közvetlenül nem gyakorolhatják a választójogukat, mivel időközi választás nem tűzhető ki (közvetlenség sérelme). Ezen a kompenzációs listáról való mandátumszerzés sem változtat. Mivel így mandátumhoz juthat olyan személy is, akinek az adott választóközrészhez semmi köze sincs, a választóknak az új képviselő személyének kiválasztására semmilyen befolyásuk nem lehet, így a rendelkezés nem szolgálja a választók akaratának szabad kifejezését (a választók akaratának szabad kifejezéséhez való jog sérelme). A rendelkezések a már kitűzött és elmaradó időközi választások kapcsán, továbbá a törvény hatálybalépését követő egy évre megfosztják az állampolgárokat attól, hogy választók és választhatók legyenek, ezért azok ellentétesek az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével.
- [5] Szemben a 3. §-hoz fűzött jogalkotói indokolással, a képviselő-testületek működőképességét sem a képviselői hely esetleges megüresedése, sem az ennek nyomán kitűzött időközi választás nem befolyásolja érdemben, így a korlátozásnak nincs legitim célja (a korlátozás alkotmányos céljának hiánya). Az alapjog több mint egyéves korlátozása a képviselői mandátum közel egynegyedét teszi ki, ami az egyébként sem legitim cél elérése érdekében nem minősül feltétlenül szükséges mértékű korlátozásnak (a korlátozás aránytalansága.) Az indítvány szerint nincs olyan rendkívüli indok (pl. egészségügyi veszélyhelyzet, vagy más, a választásokkal ténylegesen összefüggésbe hozható körülmény) ami a választójog több mint egy évig történő korlátozását indokolná.
- [6] A támadott rendelkezések ezen túlmenően sértik az Alaptörvény B) cikkében foglalt demokrácia és népszuverenitás követelményét is, mert a választójog korlátozása szükségképpen sérti a B) cikkben foglaltakat, áll az indítványban.
- [7] Az indítvány szerint a Nemzeti Választási Iroda csatolt közleménye alapján a szabályozás eredményeként 10 időközi önkormányzati választás marad el.
- [8] 4. Az igazságügyi miniszter az ügyben *amicus curiae* beadványt nyújtott be, melyben foglaltakat az Alkotmánybíróság a döntéshozatal során figyelembe vette.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

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

(2) Magyarország államformája köztársaság.

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

„35. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

[10] 2. A Módtv. indítvány által felhívott rendelkezései:

„3. § A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 20. §-a a következő (5a) bekezdéssel egészül ki:

»(5a) Ha jelölő szervezet jelöltjeként indult egyéni választókerületi képviselő megbízatása szűnik meg és az időközi választás nem tűzhető ki, a mandátumot a jelölő szervezet – közös kompenzációs lista esetén az érintett jelölő szervezetek – által a kompenzációs listán szereplő jelöltek közül megnevezett jelölt, ennek hiányában a kompenzációs listán soron következő jelölt szerzi meg.«”

„4. § A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 24. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»24. § (1) Ha a képviselő, a polgármester vagy a főpolgármester megbízatása 2024. október 1-jét megelőzően megszűnik, időközi választás nem tűzhető ki.

(2) Ha az egyéni listás, kompenzációs listás, vármegyei listás vagy fővárosi kompenzációs listás képviselő megbízatása 2024. október 1-jét megelőzően megszűnik, a mandátum betöltésére a 21. § (1)–(3) bekezdésének rendelkezéseit kell alkalmazni.

(3) A 20. § (5) bekezdése és a 21. § (4) bekezdése alkalmazásában a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választásán megválasztott képviselőt, polgármestert és főpolgármestert úgy kell tekinteni, mintha a megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választása eredményének jogerőre emelkedésekor keletkezett volna.«”

III.

[11] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján az ügyben tanácsban járt el.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdése előtt megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján az indítvány az arra jogosultaktól származik, mivel azt az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú országgyűlési képviselő nyújtotta be.

[13] Az Alkotmánybíróság jelen esetben is rögzíti, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdésével összhangban absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben folytatott vizsgálata is az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Alkotmánybíróság tehát jelen eljárásban is az indítvány érvei alapján, annak a keretei között járt el.

[14] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak részben tesz eleget. Nem tartalmaz az indítvány érvelést az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdése sérelmét illetően, ezért ebben a körben nem lehetett vizsgáldni.

[15] Az indítvány szerint az időközi választásra irányadó moratóriumnak a Módtv. támadott rendelkezései szerinti szabályozása is sérti az Alaptörvényt, mivel politikai alapjogot korlátoz, azáltal, hogy az időközi választások kitűzésének moratóriumát egy évben határozza meg. Ezen indítványi elemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezések (a Módtv. 2023. május 26-tól hatályos 3. §-a, valamint a 2023. december 1-től hatályos 4. §-a) nem tartalmazznak ilyen kifejezett előírást. Az indítvány ugyanakkor nem jelöli meg és nem támadja a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénynek (a továbbiakban: Ve.) azt a szabályát, amely a választási moratórium jogintézményéről, illetve annak kezdő időpontjáról rendelkezik [Ve. 8. § (2) bekezdés, 353/F. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ezért ezen indítványi elemet a Módtv. 3. és 4. §-ának támadott rendelkezései alapján szintén nem vizsgálhatta érdemben.

[16] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elem kapcsán megjegyzi, hogy az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványában rámutatott arra, hogy az időközi választásra vonatkozó moratórium jogintézményét nem a Módtv. vezette be, az a rendszerváltást követő első választási eljárási törvény óta a választási joganyag részét képezi.

[17] Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz önálló, alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a Módtv. megsemmisíteni kért 4. § (1), (2) és (3) bekezdései az Alaptörvény további, indítványban felhívott rendelkezéseit milyen okból sértik. Az Alkotmánybíróság ezért a Módtv. 4. § (1), (2) és (3) bekezdéseire, illetve az azt 2023. december 1-től inkorporáló, a helyi önkormányzati képviselők és

polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Törvény) 2023. december 1-től hatályos 24. § (1), (2) és (3) bekezdéseire vonatkozó indítványi elemek vizsgálatát az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [18] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak a Módtv. 3. §-a tekintetében tesz eleget. Az indítvány a Módtv. 3. §-a kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1), (3) és (4) bekezdése, I. cikk (3) bekezdése, XXIII. cikk (1) bekezdése, valamint a 35. cikk (1) bekezdése tekintetében az eljárás megindításának indokait is tartalmazza.
- [19] 3. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alaptörvény-ellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [61]; 30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [48]; 3058/2023. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [28]]. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem a Módtv. 3. §-ának az indítványozók által megjelölt rendelkezését, hanem az indítványozók másodlagos kérelmére tekintettel az inkorporáló jogszabályi rendelkezést, így a Törvény 2023. május 26-tól hatályos 20. § (5a) bekezdését vizsgálta.
- [20] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – a Törvény 20. § (5a) bekezdése vonatkozásában – érdemben bírálta el.

IV.

- [21] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a választójog gyakorlásával és az időközi választásokkal összefüggő gyakorlatát, valamint a Törvény 20. § (5a) bekezdése vonatkozásában a törvénymódosítás jogalkotói indokait.
- [23] 1.1. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság korábbi határozataira is figyelemmel rámutatott, hogy az „Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát a (4) bekezdés szerint a választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja. A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát. Az Alaptörvény szerint a nép nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annakstituálását követően a B) cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négy évenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a képviselői szervek, különösképpen az Országgyűlés összetételére. Éppen ezért, »akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.« [6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.]” (Abh1., Indokolás [52]).
- [24] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „választójogot az Alaptörvény XXIII. cikke garantálja. Az itt található választójogi szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái. Ebből következik, hogy a nép közvetett hatalomgyakorlásának, vagyis az aktív választójognak a korlátozása egyszersmind a B) cikkben foglalt demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti. »A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer.« A választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló képviselői szerveket »konstituálja, legalizálja és legitimizálja« [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.]” (Abh1., Indokolás [53]).
- [25] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata során azt is kimondta, hogy a választójog „[o]lyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt előírásnak megfelelően törvény – határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.« [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 516.] Ebből következően a választójog olyan alapjog, amely kizárólag az arra vonatkozó szabályozásban megnyilvánuló állami közreműködés révén érvényesülhet, vagyis gyakorlásának feltételeit, körülményeit az állam biztosítani hivatott. A választójog ebből a szempontból tehát kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a köz-

ügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.” (Abh1., Indokolás [54])

- [26] „A választójog alanyi oldalán a választójogosultság, mint az állampolgár politikai alapjoga áll. A választójog az Alaptörvényben elismert, – a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló – alapvető jog. A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát. 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 intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná. A választójog, mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele tehát, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje.” (Abh1., Indokolás [55]–[56])
- [27] A választójog alanyi oldala és az azt garantáló állami intézményvédelmi kötelezettség keretei között a választójogi rendszer konkrét szabályozására nézve az Alkotmánybíróság a következő gyakorlatot alakította ki. „Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatban kimondta, hogy »az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, 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.« (ABH 1996, 509, 513.)” (Abh1., Indokolás [57])
- [28] „Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a fentiek szerint az következik, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető. 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. Ritkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.” (Abh1., Indokolás [58])
- [29] A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) elemzés alá vonta a választás közvetlenségének fogalmát. Az Abh2. értelmében „[a] választás közvetlensége azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak a választások során. Közvetett választásnak az a választási mód minősül, amikor a választópolgárok nem közvetlenül a jelöltekre szavaznak, hanem választási megbízottakat (elektorokat) választanak, akik majd maguk gyakorolják a választópolgárok nevében a betöltendő tisztségre történő megválasztás jogát. A választások tipikus formája kétségtelenül a közvetlen szavazás, ám a demokratikus országokban a közvetett választásra több példát találhatunk. Így például az Egyesült Államok elnökét is közvetett módon választják, ahol a választópolgárok választási megbízottakra, elektorokra szavaznak, és az elektorok lesznek jogosultak a tényleges választásra.” (Abh2., Indokolás [21])
- [30] Az Abh2. a közelmúltból két példát is hozott a közvetett választásra. Egyrészt rámutatott, hogy az önkormányzati választások kapcsán 1990-ben az Alkotmány és a régi helyi önkormányzatokról szóló törvény két esetben is intézményesítette a közvetett választást. Egyrészt a fővárosi közgyűlés huszonkét tagját a fővárosi kerületek képviselőtestületei választották meg, a megyei képviselőtestület tagjait pedig a községi és városi képviselőtestületek által választott küldöttgyűlés választotta meg, másrészt az 1993–2010. közötti időszakban a nemzeti és etnikai kisebbségi választásokon a területi és az országos önkormányzat tagjait ugyancsak elektorok közbejöttével, közvetett módon választották meg (vö. Abh2., Indokolás [22]–[23]).
- [31] Az Abh2. hangsúlyozta, hogy „[a] jelenlegi közjogi szabályozás mind az országgyűlési, mind a helyi önkormányzati választásokra (de a nemzetiségi önkormányzati választásokra is) a közvetlen szavazással történő választást intézményesíti.” (Abh2., Indokolás [24])
- [32] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben azt vizsgálta, hogy az indítványozók által támadott szabályozás, tekintettel a közvetlen és a közvetett választás fogalmára, sérti-e a közvetlen választás alapelvét, továbbá rámutatott, hogy a közvetett választás fogalmi ismerve, hogy a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket (vö. Abh2., Indokolás [25]).

- [33] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben rámutatott arra is, „hogyan korábban az országgyűlési választások kapcsán vizsgálta a választási rendszer egyes szabályozási megoldásainak alkotmányosságát. A választójogi alapelvek tekintetében azonban nem volt és jelenleg sincs különbség az országgyűlési és az önkormányzati választások között, ezért az országgyűlési választások tekintetében kialakított alkotmánybírósági határozatok elvi megállapításait az Alkotmánybíróság a jelen ügyben *mutatis mutandis* figyelembe vette.” (Abh2., Indokolás [31])
- [34] Az Alkotmánybíróság a 3002/2015. (I. 12.) AB határozatban emlékeztetett arra, hogy az Abh2. alapján „az Alaptörvény a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, és magáról a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket; a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Ezért továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság gyakorlatából származó azon alapvető tétel, amely szerint »[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét« (Abh 2., Indokolás [33]), valamint, hogy e törvényhozói szabadságnak csak az Alaptörvény szab kereteket.” [3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [24]]
- [35] A választási rendszer az Alaptörvény által csak annyiban behatárolt, hogy azt a jogalkotó a választással összefüggő alaptörvényi rendelkezések érvényre juttatása mellett alakíthatja [vö. 3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [36] 1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az időközi választásokra vonatkozó korábbi szabályozást és gyakorlatát.
- [37] Az Alkotmánybíróság 51/2002. (X. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy „az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. Az egyéni választókerületi megbízatás megszűnése esetén azonban az adott választókerület képviselő nélkül maradhat az Országgyűlésben, s – a hatályos szabályozás szerint – megtörténhet, hogy a megbízatás betöltésére ésszerű és indokolt határidőn belül nem kerül sor. Amennyiben valamely rendkívüli esemény folytán jelentős számban üresednének meg az egyéni választókerületi megbízatások, akkor annak alapján az Országgyűlés működőképessége, határozatképessége is veszélybe kerülhet. A törvényhozónak meg kell tehát teremtenie azokat a feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az egyéni választókerületi képviselői mandátum konkrét határidőn belül ismét betöltésre kerülhessen, és ezáltal az adott egyéni választókerület vonatkozásában is teljes körben érvényesülhessen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének a rendelkezése. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn annak folytán, hogy az Országgyűlés nem határozta meg az egyéni választókerületi országgyűlési képviselők megbízatásának megszűnésével összefüggésben az időközi választás kitűzésének határidejét. Az Alkotmánybíróság a hiány pótlására a rendelkező részben megállapított határidőn belül kötelezte a törvényhozót.” [51/2002. (X. 24.) AB határozat, ABH 2002, 321, 325.]
- [38] Az Alkotmánybíróság 51/2002. (X. 24.) AB határozatára tekintettel szabályozott úgy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.), hogy az időközi országgyűlési választásokon az Országos Választási Bizottságnak a mandátum megüresedésétől számított 4 hónapon belülre kell kitűznie az időközi választást.
- [39] A régi Ve. 86/A. §-a rendelkezett az időközi választás jogintézményéről, a 86/A. § (4) bekezdése pedig a választási moratóriumról. A Ve. 86. § (4) bekezdés alapján az országgyűlési választásokra vonatkozó moratórium szerint: „Nem lehet időközi választást tartani az általános választások évében január 1-je és augusztus 31-e között.” Hasonlóan, a régi Ve. 115. § (1) bekezdése szólt az önkormányzati választásokkal kapcsolatos időközi választásról és arra vonatkozó moratóriumról is. Eszerint: „Időközi választást az önkormányzati általános választást megelőző, valamint az azt követő 6 hónapon belüli időpontra nem lehet kitűzni. Az időközi választásra az általános választás szabályait kell alkalmazni.” A régi Ve. szerint tehát a helyi önkormányzati választásokra irányadóan eredetileg 12 hónapos választási moratórium volt hatályban.
- [40] A régi Ve. módosításáról szóló 2005. évi LXXI. törvény 49. §-a megváltoztatta e rendelkezést, és a moratórium idejét lerövidítette: „Ve. 115. § (1) Az időközi választást az ok felmerülésétől számított 30 napon belül az illetékes választási bizottság tűzi ki. Az időközi választást a mandátum megüresedésétől számított négy hónapon belülre, a képviselő-testület feloszlása vagy feloszlása esetén három hónapon belülre kell kitűzni. Nem lehet időközi választást tartani az általános önkormányzati választások évében április 1-je és az általános választás napja között. Az időközi választásra az általános választás szabályait kell alkalmazni.” A jogalkotói indokolás szerint: „Az Alkotmánybíróság 51/2002. (X. 24.) AB határozatában megállapította, hogy »mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn annak folytán, hogy az Országgyűlés nem határozta meg az egyéni

választókerületben az országgyűlési képviselők időközi választása kitűzésének határidejét.” Ez az alkotmányos mulasztás a helyi önkormányzati időközi választások esetén is fennállt, ezért a régi Ve. módosítása határidőt határozott meg az időközi választás kitűzésével kapcsolatosan.

- [41] A fentiek alapján megállapítható, hogy az egyéni választókerületi mandátumokra vonatkozóan a magyar választójogi rendszerben mandátumüresedés esetén időközi választás volt előírva, ám annak időbeli korlátja is volt. Ilyen időbeli korlátot állapított meg később is a jogalkotó. Az időközi választásokra, illetve a népszavazásokra vonatkozó korlátozás lépett életbe többek között a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény alapján, melynek 6. § (2) bekezdése szerint „[a] veszélyhelyzet megszűnését követő napig időközi választás nem tűzhető ki, a már kitűzött választások elmaradnak”. A jogalkotói indokolás szerint amennyiben „a választási és népszavazási eljárások során valamennyi választópolgár személyes részvétele válna szükségessé, az a humánjárvány megelőzését, illetve következményeinek elhárítását súlyosan veszélyeztetné.
- [42] A jogalkotó tehát egyes esetekben az időközi választások lehetőségének felfüggesztése mellett döntött, annak indokát adva.
- [43] 1.3. A Módtv. 3. §-ához fűzött indokolás szerint a „módosítás elősegíti, hogy [...] a képviselő-testületek működőképessége biztosított legyen abban az időszakban is, amikor időközi választás kitűzésére már nincs lehetőség. A választások előtti egy éves időszakban különösen fontos szempont, hogy a népképviselői szervezetekben a választópolgárok akaratának megfelelő testületi összetétel a lehető legkisebb mértékben változzon, ezért szükséges annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy a párt jelöltjeként indult egyéni választókerületi képviselő megbízatása megszűnése esetén a mandátumot a párt által – [...] a kompenzációs listán szereplő jelöltek közül – megnevezett jelölt szerezhesse meg.”
- [44] Figyelemmel a törvényhelyhez fűzött jogalkotói indoklásra, az igazságügyi miniszter az *amicus curiae* beadványában hangsúlyozta, hogy a támadott szabályozás az állam intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget azáltal, hogy az időközi választásra vonatkozó moratórium esetén is biztosítja a megüresedett mandátum betöltését, mivel lehetővé teszi, hogy egyes esetekben bár időközi választás nem tűzhető ki, a megüresedett mandátum az új szabályozás szerint betölthető.
- [45] 2. Az indítványozók szerint a Módtv.-vel módosított, a Törvény 20. § (5a) bekezdése szerinti szabályozás (a kompenzációs listáról való mandátumszerzés) közvetlen és titkos szavazás hiányában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközően korlátozza a választók szabad akaratának kifejezését [Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés], mivel a választóknak az új képviselő személyének kiválasztására semmilyen befolyásuk nem lehet, így megfosztja az állampolgárokat attól, hogy választók és választhatók legyenek [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés]. Ezzel egyúttal az Alaptörvény B) cikkében foglalt demokrácia és népszuverenitás követelményét is sérti.
- [46] Az Alkotmánybíróság ezért az Abh2.-ben kifejtettek alapján azt vizsgálta, hogy Törvény 20. § (5a) bekezdése szerinti, a jogalkotó által választott szabályozás (kompenzációs listás mandátumszerzés) az indítványban foglaltak alapján sérti-e az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése szerinti közvetlen választás alapelvét, valamint ezzel összefüggésben az indítványozók által az Alaptörvény további felhívott rendelkezéseit.
- [47] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása rendszer-szintű szabályainak meghatározása az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvényre tartozik [35. cikk (1) bekezdés]. Így az Országgyűlés széles, de nem korlátlan döntési szabadsággal rendelkezik az önkormányzati választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során is. Ugyanakkor az Alaptörvény keretet szab a jogalkotásnak. Ilyen keretnek tekinthetők az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében foglalt alapelvek, valamint a jogállami jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] is.
- [48] Az Alaptörvény az időközi választásokra vonatkozóan nem tartalmaz kifejezett szabályozást. Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése csupán a jelöltek hiányában elmaradt választásra tartalmaz rendelkezéseket, amikor is rögzíti, hogy jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása az időközi választás napjáig meghosszabbodik. A kifejtettek alapján az időközi választásra vonatkozó szabályok megalkotása is a törvényhozóra tartozik, így ezek kialakítása tekintetében a jogalkotó szintén széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik.
- [49] A Törvény, valamint a Ve. határozza meg a választási rendszer anyagi jogi, illetve eljárási jogi szabályait. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a vizsgálat tárgyát képező rendelkezés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényi szabályozást egészítette ki, a soron következő (2024. évi) önkormányzati általános választás időpontját több mint egy évvel megelőzően.
- [50] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált esetben egy a jelölőszervezet jelöltjeként indult egyéni választókerületi képviselő megbízatása megszűnése esetére vonatkozó mandátum betöltési szabályról van szó,

ami a moratórium időszaka alatt, amikor időközi választás nem tartható, rendezzi a megüresedett és betöltetlen egyéni képviselői mandátum sorsát. A kompenzációs listán alapuló mandátum betöltési szabály nem az általános választás időszaka alatt, hanem a moratórium időszakában rendelkezik, azt célozza, hogy a korábbi szabályozás értelmében betöltetlen mandátum betöltött legyen.

- [51] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy amint arra a korábbi gyakorlatában utalt: „[m]inden választópolgár maga dönt arról, hogy az ajánlásokat független jelöltként gyűjti-e, és a többi választópolgáron múlik, hogy a szükséges számú ajánlással támogatják-e ezt a törekvést”, illetve „a független jelölti minőség önmagában, fogalmilag kizárja, hogy a jelölő szervezetek (pártok) számára biztosított listás választási rendszer alapján az ilyen minőségben induló jelöltek listát állítsanak. A független jelöltek és a pártok a választási rendszerben a listaállítás kérdésében nem tekinthetők összehasonlítható csoportnak» (408/H/1998. AB határozat, ABK 2000. január, 10, 12.)” [Lásd: 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 219]. Ezen megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen ügyben a kompenzációs listákra és a jelölő szervezetekre vonatkozóan is *mutatis mutandis* irányadónak tekinti.
- [52] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy „[a] kompenzációs lista – azokban az országokban, ahol azt alkalmazzák – azt a célt szolgálja, hogy a mandátumot nem eredményező szavazatok se vesszenek kárba, az ezeket a szavazatokat leadó választópolgárok akaratát is tartsa tiszteletben a választási rendszer, és lehetőség szerint juttassa képviselőhöz.” (Abh2., Indokolás [43])
- [53] A vegyes választási rendszerben a kompenzációs lista intézménye az arányosítás elvét szolgálja [lásd a Törvény 10. §-ához fűzött jogalkotói indokolás]. Mindezekből jelen esetben is az következik, hogy kompenzációs lista (mint az ún. vegyes választási rendszer egyik összetevője) alapvető rendeltetése, hogy az egyéni választókerületekben mandátumot nem eredményezett szavazatok is hasznosuljanak. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a támadott szabályozás figyelemmel van a kompenzációs lista jellemzőire, mivel a korábbi közvetlen választás során, a pártpreferenciákra, illetve a jelölő szervezetekre tekintettel leadott és kompenzációs listára felkerülő töredékszavazatok jönnek figyelembe a mandátum-betöltési szabály alapján. A szabályozás szerint ugyanis a megüresedett mandátumot a jelölőszervezet – közös kompenzációs lista esetén az érintett jelölőszervezetek – által a kompenzációs listán szereplő jelöltek közül megnevezett jelölt, ennek hiányában a kompenzációs listán soron következő jelölt szerzi meg. A kompenzációs lista eleve jelölőszervezetekhez kötött, azon csak jelölő szervezetek jelöltjei szerepelnek.
- [54] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abh2.-ben foglalt ismertetett gyakorlata alapján [lásd: jelen határozat IV/1.1. pontja (Indokolás [23] és köv.)] a vizsgált esetben nincs szó közvetett választásról, mivel a szabályozás értelmében a kompenzációs listán szereplő jelöltek közül a kompenzációs listáról való mandátumszerzésre nem elektorok közbejöttével kerül sor, hanem az érintett jelölőszervezet(ek) döntése alapján, ennek hiányában pedig automatikusan a kompenzációs listán soron következő jelölt szerzi meg a megüresedett mandátumot.
- [55] A jelen határozat IV/1.2. pontjában (Indokolás [36] és köv.) kifejtettek alapján megállapítható, hogy az időközi választásoknak van bizonyos alkotmányos minimuma: annak érdekében, hogy a népakarat érvényesüljön, nem lehet olyan rendszert alkotni, amelyben a népképviselési elvet a két általános választás között teljesen felfüggesztené, így például az időközi választások kitűzési határideje meghatározásának hiánya alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezhet. Azonban az időközi választások kiírásának is létezhetnek alkotmányosan elfogadható, legitim korlátai: ilyen a moratórium jogintézménye, melyet indokolhatnak célszerűségi, költségvetési, egészségügyi szempontok is. Szélsőséges helyzetben, rendkívüli események okán, ha a népképviselési szerv működése megbénulna, az időközi választásokkal lehet a kieső mandátumokat pótolni. Amennyiben nem áll fenn rendkívüli esemény, a népképviselési szerv működőképessége, tevékenysége nincs veszélyben (pl. csupán egy kieső mandátumot kell pótolni), valamint fennáll olyan további ok, amely a moratórium bevezetését legitim módon indokolja, akkor a jogalkotó mérlegeléssel döntheti el, hogy a választási időszak közeledtével, vagy egyéb körülmények miatt a célszerűségi, költségvetési indokoknak, esetleg egészségügyi kockázatok elkerülése érdekében él a moratórium bevezetésével.
- [56] Az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül azt sem, hogy az Alaptörvény N) cikke értelmében a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45]}.
- [57] Az Alaptörvény tizenegyedik módosítása által bevezetett 35. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában, az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani.
- [58] Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítása végső előterjesztői indokolása értelmében: „A 2022. évi országgyűlési képviselők általános választása és a 2022. évi országos népszavazás közös eljárásban történő

lebonyolítása igazolta, hogy a választási eljárások egy időpontban történő lebonyolítása jelentős költségmegtakarítást eredményez, amely a konkrét esetben több mint 10 milliárd forint volt. Ezért a javaslat az európai parlamenti képviselők választásának és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának egy időpontban történő megtartását írja elő.”

- [59] Maga az alkotmányozó emelte tehát prioritássá azt, hogy a helyi önkormányzati választások során jelentős költséget takarítson meg.
- [60] A fenti, költségvetési indok időlegesen tehát szintén elfogadhatóan korlátozhatja az időközi választások megtartását a moratórium időszaka alatt is, ugyanakkor a törvényhozó feladata olyan mandátumpótlási szabályról gondoskodni, amely az általános választások során a népakarat szerint kialakult pártpreferenciákat, a jelölő szervezetek támogatását tükrözi. Ennek megfelelő eszköze, ha a jogalkotó a kompenzációs listára eső töredékszavazatokat veszi alapul, hiszen ezzel az általános önkormányzati választások napján az általános, egyenlő választójog alapján leadott közvetlen és titkos szavazás eredménye, valamint az Alaptörvény B) cikk (1), (3) és (4) bekezdéséből folyó alapelvek tiszteletben tarthatók. A vizsgált szabályozás e követelménynek tesz eleget.
- [61] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel, a képviselőtestületek működésének biztosítása érdekében a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján, koncepcionálisan ne alkothasson olyan választási rendszert, amely az időközi választásra vonatkozó moratórium alatt (amely időszakban, annak rendeltetése szerint az aktív választójog egyébként sem gyakorolható) megüresedett mandátum betöltését célozza. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat, hogy ha a vizsgált esetben a moratórium alatt megüresedő mandátum betöltésénél is biztosítani kellene a szavazás lehetőségének megteremtését, az lényegében feloldaná az időközi választás moratórium időszakára eső tilalmát. A kompenzációs listás megoldás (mandátumpótlás) alkalmazásával a megüresedett mandátum betöltése végső fokon a korábbi választáson leadott állampolgári közvetlen szavazaton alapul, mivel a választópolgárok a kompenzációs listára jutó szavazatokat általános és egyenlő választójog alapján, közvetlenül és titkos szavazással adták le. A szabályozás egyúttal biztosítja azt, hogy időközi választásra vonatkozó moratórium ideje alatt az egyéni választókerületi mandátum betöltött legyen.
- [62] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a módosításnak alkotmányosan elfogadható indoka volt, hogy a jogalkotó az intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel a vizsgált mandátumbetöltési szabály alapján – a jövőre nézve – a képviselő-testületek működőképességének biztosítása érdekében, élve az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdéséből eredő széleskörű döntési szabadságával, lehetővé kívánta tenni a korábban betöltött, de megüresedett mandátum betöltését az időközi választásra vonatkozó moratórium esetére is.
- [63] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése szerinti közvetlenség elvének, valamint a választói akarat szabad kifejeződésének a sérelme nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel úgy foglalt állást, hogy a vizsgált szabályozás [a Törvény 20. § (5a) bekezdése] az indítványban foglaltak alapján nem sérti az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit.
- [64] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Törvény 20. § (5a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, valamint a Törvény 2023. december 1-jétől hatályos 24. § (1), (2) és (3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2023. december 12.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1529/2023.