

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3171/2018. (V. 22.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 197. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Momentum Mozgalom Párt (székhely: 1077 Budapest, Rózsa utca 22., képviseli: Fekete-Győr András elnök; a továbbiakban: indítványozó) – az országgyűlési képviselők 2018-as általános választásán országos listát állító jelölő szervezet – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján konkrét normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezett a Kúria Kvk.VI.37.550/2018/2. számú végzésével összefüggésben. Az indítványozó szerint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 197. §-a sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogot, ezért annak megsemmisítését kéri.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege szerint az országgyűlési képviselők 2018-as választásán 423 szavazóköri fordult elő, hogy az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladta a szavazáson megjelent választópolgárok számát. [Az eltérés oka lehet választási csalás, vagy például a Ve. 257. § (1)–(1a) bekezdéseinek figyelmetlenségből eredő nem megfelelő alkalmazása is.] Ilyen esetekben a Ve. 197. §-ába foglalt szavazatszámálási szabály alapján a jelöltekre, illetve listákra leadott szavazatok közül jelöltenként, illetve listánként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek kell nyilvánítani. E rendelkezés alapján az indítványozó szerint legalább 696, az indítványozóra leadott szavazatot érvénytelenítettek. Emiatt az indítványozó a Nemzeti Választási Bizottságnak (a továbbiakban: NVB) az országgyűlési képviselők 2018. április 8-i választásának országos listás eredménye megállapításának tárgyában hozott 964/2018. számú határozata bírósági felülvizsgálatát kérte a Kúriától (az NVB határozat melléklete szerint az indítványozó 175 229 listás szavazatot szerzett, az Országgyűlésbe bejutáshoz szükséges 5%-os határ 286 615 szavazat volt). A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta, indokolása szerint a választási normák felülvizsgálatára, illetve az érvényes és hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazásának elvetésére a bíróságnak nincs hatásköre.
- [3] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz a Ve. 197. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasszal. A konkrét ügyben alkalmazási tilalom kimondását a panaszos hangsúlyozottan nem kérte, és a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának *pro futuro* kizárását javasolta.
- [4] Indokolása szerint a választójog egyenlőségének magva az „egy ember – egy szavazat” elve, amennyiben azonban a leadott szavazatok és a megjelent választópolgárok száma közötti különbség minden pártlista esetében levonásra kerül, akkor érvénytelenné válnak jogszerűen leadott szavazatok (aktív választójog sérelme), és ez a megoldás a pártokat is megfosztja érvényes szavazatoktól (passzív választójog sérelme). Az indítványozó kétségbe vonja azt is, hogy a támadott előírás alkalmas lenne a jogalkotói cél, az érvénytelen szavazatok kiküszöbölésének elérésére: ha a többlet szavazatszámot minden pártlistáról le kell vonni, akkor a listákra leadott szavazatok közötti különbség nominális értelemben nem változik – szól az érvelés. Továbbá a támadott előírás a kevésbé népszerű pártokat súlyosabban bünteti, hiszen ugyanannyi darabszámú szavazat levonása a rájuk leadott érvényes szavazatok nagyobb százalékának elvesztését jelenti. Ez sérti a „szavazatok egyenlő súlyának” a követelményét, mert „eredményét tekintve a népszerűbb pártra szavazó választópolgároknak többlet, a kevésbé népszerű pártra szavazó választópolgároknak kisebb választójogot biztosít”.

- [5] Az indítványozó a választójog korlátozásának szükségessége mellett annak arányosságát sem tartja megállapíthatónak, mert úgy véli, a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz az ún. szavazatarányos levonás, tehát az, ha „minden párt a szavazatai azonos arányát veszítené el a többlet folytán, és összességében is csupán a többletnek megfelelő számú szavazat válna érvénytelenné”.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„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.”

- [7] 2. A Ve. támadott rendelkezése:

„197. § Ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát, a szavazatszámoló bizottság a jelöltekre, illetve listákra leadott szavazatok közül jelöltenként, illetve listánként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek nyilvánít.”

III.

- [8] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítványokkal szemben támasztott törvényi követelményeknek, és a következőket állapította meg.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a normakontrollra irányuló panaszt a Kúriának az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható döntése ellen nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz. A Kúria 2018. május 2-án kelt és közölt végzése ellen a panaszt az indítványozó 2018. május 5-én – tehát a Ve. 233. § (1) bekezdésében írt határidőben – nyújtotta be a Kúriához, az Alkotmánybírósághoz címezve. A kérelem megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt feltételeknek, tartalmazza ugyanis: *a)* azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés]; *b)* az eljárás megindításának indokát (a támadott jogszabályi rendelkezés következményeként az indítványozóra leadott érvényes pártlistás szavazatokat érvénytelenítették); *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést (Ve. 197. §); *d)* az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XXIII. cikk (1) bekezdés]; *e)* indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; *f)* kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt. Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, továbbá, mivel az országgyűlési képviselők 2018-as általános választásán országos listát állító jelölő szervezet és a felülvizsgálati kérelem előterjesztője, az Abtv. szerinti érintettsége is megállapítható.
- [10] Megállapítja azonban az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó az aktív (választás joga) és a passzív (választhatóság joga) választójog megsértését egyaránt állította. Az aktív választójog azok tekintetében áll fenn, akik a választáson szavazatukkal az indítványozót támogatták. E körben tehát az indítványozó ténylegesen nem a saját, hanem a választópolgárok nevében kívánt eljárni és alapjogi igényt érvényesíteni. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az indítványozó csak a saját alapjogainak a megsértésére hivatkozhat, ezért e körben érdemi vizsgálatra nem volt lehetőség [lásd hasonlóan: 3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [40]].
- [11] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. A jelen ügyben támadott norma, a Ve. 197. §-ába foglalt szavazatszámolási szabály lényege az indítványozó állításának megfelelően valóban az, hogy részben érvényes szavazatok

érvénytelenné nyilvánítását írja elő, ami a pártlistákra leadott szavazatok számát befolyásolja, végeredményben pedig kihatással lehet az országos listás szavazás eredményére is. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül tehát az, hogy e szabály sérti-e az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését.

- [12] 2. Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján az ügyet – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján eljárva a befogadásról szóló döntéshozatal mellőzésével – az alábbiak szerint érdemben elbíráltta.

IV.

- [13] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer. A választói akarat kifejezése az országgyűlési választások során Magyarország legfelsőbb államhatalmi szervét „konstituálja, legalizálja és legitimizálja”. A választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaraton alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyarország demokratikus jogállamiságát garantálja {39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279., megerősítette: 3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [49]}.

[15] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése a választójog szabályozása körében úgy rendelkezik, hogy „[m]inden 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.” Az Alaptörvény e rendelkezése alapján a választójog, mind az aktív, mind a passzív választójog Alaptörvényben biztosított alapvető állampolgári jog. Olyan 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 határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.

[16] Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása és a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A jogalkotó ezért szabadon határozza meg a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét {63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.; 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279., megerősítette: 3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [51]}. A törvényhozó széles mozgásteret azonban nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből ne következzenek olyan követelmények, amelyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéül szolgálnak. Az indítvánnyal érintett alkotmányjogi kérdés e követelmények közül azt érinti, amely az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójogból fakadnak [lásd 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453., 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32]}. „Az alkotmányos demokráciákban az »egy ember – egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. [...] A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál. [...] A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér” {22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 248–250.; megerősítette: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [36]}.

[17] A választójog egyenlősége ebből következően – hasonlóan az általánosság, a közvetlenség és a titkosság klaszikus alapelveihez – önmagában olyan, a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmény, amelynek az érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése során biztosítani kell {3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [31]}, és „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.; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]}.

- [18] Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy nem csupán a választójog mint a politikai részvételi jog aktív oldala szempontjából van a kifejtetteknek jelentősége, hanem a passzív választójog szempontjából is: a választójog egyenlősége befolyásolhatja a választásokon a jelöltek és a jelölő szervezetek eredményességét is, tehát a passzív választójogot is érintheti. [Ezzel összhangban az ún. „győztes kompenzáció”-ügyben az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta egy országos listát állító pártnak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének és a XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmére alapított, az országos listás szavazás eredményét támadó alkotmányjogi panaszát, lásd: 3141/2014. (V. 9.) AB határozat.]
- [19] Mindazonáltal a kifejtettekből az a következtetés adódik, hogy az „egy ember – egy szavazat” elve, illetve a szavazatok egyenlő értékűségének elve egyrészt abban az esetben sérül – korlátozva ezáltal az Alaptörvényben elismert választójogot –, amennyiben a választási anyagi vagy eljárási szabályok tartalmukat tekintve különbséget tesznek választói akarat és választói akarat között. Másrészt pedig akkor, ha a választói akarat érvényesülését korlátozzák az egyik jelölt/jelölő szervezet esetében szemben más jelöltekkel/jelölőszervezetekkel.
- [20] 2. A Ve. 197. §-ában szabályozott jogintézmény a Kúriának a választások eredményével összefüggő kifogásokat, azon belül a szavazatok érvénytelenségét/érvényességét elbíráló érdemi döntéseivel áll összefüggésben. A Ve. 197. §-a a szavazatszámolási szabályok között tartalmaz előírást annak a helyzetnek a megoldására, ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát. Olyan többlétszavazatról van tehát szó, amely mögött nincs valós választói akarat, és amely ezért – figyelembe vétele esetén – az adott választókerületben, illetve az országos listát érintően torzítaná a választás eredményét. Az ilyen szavazatok kétséget kizáróan érvénytelennek minősülnek. Mivel a választójog „a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál” [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54]], ezért a választóhoz nem köthető szavazat kétségesse teheti az eredmény legitimitását. Amint arra a 3001/2015. (I. 12.) AB határozat is rámutatott, „a választások tisztaságának megőrzése és a választási eljárásnak a demokratikus legitimáció biztosításában megnyilvánuló funkciója olyan alkotmányos értékkel bírnak, amely korlátot állíthat a passzív választójog parttalan érvényesülésének” (Indokolás [28]). A hivatkozott megállapítás értelmében a választás tisztaságának elve részben a demokratikus akaratképzés legitimációját szolgálja, de védi a választópolgárt is: a választói döntés személyes aktus, amelynek végső fokon mindenfajta nyomásgyakorlás nélkül kell megszületnie. A Ve. 197. §-a szerinti szabály viszonylatában azonban mindez azt eredményezi, hogy a többlétszavazat nem köthető sem választópolgárhoz, sem pedig jelölthöz, jelölőszervezethez. A jogalkotónak tehát úgy kell megoldást találnia az érvénytelen többlétszavazat eltávolítására, hogy az érvénytelen többlétszavazatnak sem a választópolgári eredete, sem pedig „címezett”/„sértett” jelöltje/jelölőszervezete nem ismert. Ezért a szavazatszámolás-kor – a szavazóköri eredmény megállapításakor – nem határozható meg egyértelműen, hogy melyik jelölt/jelölőszervezet kell viselje az érvénytelen többlétszavazat jogkövetkezményét.
- [21] Utalni kell továbbá arra is, hogy a Ve. 197. §-a szerinti eset eltér az egyéb, Ve.-ben szabályozott érvénytelenségi helyzetektől. Ilyenek a szavazólapok érvénytelenségének egyes esetei (pl. nem egymást metsző két vonallal történt akaratnyilvánítás). Az utóbbi érvénytelenség következményei – a választás titkosságának érvényesülése mellett is – egyértelműen levonhatóak: azt az egyedileg nem azonosítható választópolgár avagy a választói döntés helytelenül megjelölt kedvezményezettje (jelöltje/jelölőszervezete) viseli.
- [22] Amint arra a fentiekben már történt utalás, az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása és a választási eljárás, ezen belül a szavazatszámolás szabályainak kialakításakor. Idetartozó kérdés az is, hogy a törvényalkotó milyen megoldást választ az érvénytelen többlétszavazat kivezetésére.
- [23] A jogalkotó a hatályos Ve. értelmében azt a megoldást választotta, hogy semleges módon és tekintet nélkül a többlétszavazat eredetére avagy „kedvezményezettjére” listánként minden jelölőszervezettől levonja az érvénytelennek minősülő szavazatszámot.
- [24] Ez a szabályozási mód garancia arra, hogy egyetlen lista/jelölt esetében se maradjon érvénytelen – és ily módon választói akarat nélküli szavazat – a megállapított eredmény mögött. Végső fokon tehát arra szolgál a vitatott norma, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.
- [25] A választott jogintézmény, amely alapvetően matematikai műveletnek tekinthető, nem tesz különbséget a leadott és figyelembe vett szavazatok között, és nem változtatja meg az „egy ember – egy szavazat” elvéhez

kötött tartalmat sem a passzív választójog viszonylatában. A szavazatszámolás során minden jelölőszervezet azonos módon, nominálisan „szenvedi el” az érvénytelen többlétszavazat konzekvenciáit. A számítási módból következőleg relatív, hogy a kisebb vagy a nagyobb jelölőszervezetek, a népszerűbb vagy kevésbé népszerű jelöltek-e a kárvallottjai a szabályozásnak (lásd példaként a Kúria Kvk.I.37.552/2018/9. számú határozatában elbírált felülvizsgálati kérelmet is). A nagyobb pártok ugyanis szavazataikból jellemzően minden esetben és egészében elvesztik a többlétszavazattal megegyező szavazatszámot, míg kisebb riváisaiktól nem minden esetben lehet ugyanazt levonni (negatív szavazatszám megállapítására nincs lehetőség a szavazókörökben). Nem kétséges az sem, hogy más számítási mód, eljárási rend is követhető lenne. Az indítványozó által hivatkozott „arányos” levonási megoldás adott esetben kevesebb érvényes szavazat elvesztését jelentené, így a pártok szavazataik kisebb hányadát veszítenék el, azonban alkalmazásával nem lenne biztosítható az érvénytelen többlétszavazat teljes és egyértelmű kivezetése az eredmény-megállapításból, következésképpen nem lenne garantálható az eredmény mögötti egyértelmű választói felhatalmazás.

- [26] A Ve. 197. §-ában választott jogintézmény a kifejtettekre tekintettel nem tesz különbséget választói akarat és választói akarat között, és nem teszi egyenlőtlenné a leadott szavazatokat. Ezért azt kellett megállapítani, hogy a passzív választójog a Ve. 197. §-ával összefüggésben nem sérült. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2018. május 10.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/803/2018.

