

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3063/2022. (II. 25.) 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:

Az Alkotmánybíróság a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

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 polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) T/7277. számú törvényjavaslattal módosított, az adatváltozáskezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi CXIX. törvény 2. §-ával kihirdetett, 2022. január 1-jétől hatályos 5. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét és azt a hatálybalépésére visszamenőlegesen semmisítse meg, mivel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, XXIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, valamint a 2. cikk (1) bekezdését.
- [2] 2. Az indítványozók mindenekelőtt arra hivatkoztak, hogy az Alkotmánybíróság a lakóhely, illetve az azzal kapcsolatos nyilvántartások és a választások, valamint a népszavazások közötti összefüggéseket már számos alkalommal vizsgálta. E körben a 6/2007. (II. 27.) AB határozattal és a 47/2006. (X. 5.) AB határozattal megerősített 338/B/2002. AB határozatból idézve azt hangsúlyozták, hogy a hiányos, nem naprakész, választójogot befolyásoló adatbázisok hibája a választások tisztátlanságához és a jogállamiság sérelméhez vezet. Az indítvány idézi a politikai részvételi jogok népszavazással összefüggő érvényesülését vizsgáló 18/1993. (III. 19.) AB határozatot, valamint a nyilvántartások tartalma és az azok alapján lefolytatott szavazási eljárások kapcsán a 26/1996. (VII. 3.) AB határozatot, továbbá a lakcím, lakóhely és a választójog tartalma közötti összefüggésekre utalva a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatot is. Kiemelte, hogy a lakóhelyet, mint az állammal való intenzívebb kapcsolat alapját az Alkotmánybíróság a 3032/2020. (II. 24.) AB határozatban is megerősítette, valamint a 3/1990. (III. 4.) AB határozatot [amelyet a 6/1991. (II. 28.) AB határozat és a 298/B/1994. AB határozat is megerősített] idézve emlékeztetett rá, hogy a lakóhely és az állam közvetlen kapcsolata az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát képezi. Az indítványozók felidéztek továbbá Kovács Péter korábbi alkotmánybíró 47/2006. (X. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásának ODIHR-ra (*OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*) utaló részeit, valamint relevánsnak vélték az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes [EJEB *Melnichenko kontra Ukrajna* (46852/13), 2017. október 12., EJEB *Py kontra Franciaország* (66289/01),

2005. január 11., EJEB *Podkolzina kontra Lettország* (46726/99), 2002. április 9., EJEB *Hirst kontra Egyesült Királyság* (74025/01) 2005. október 6.] ügyekben tett megállapításait is.

- [3] 3. Az indítványozók az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozással azt hangsúlyozták, hogy a lakóhely nemcsak a lakcímnnyilvántartásban szereplést, hanem életvitelszerű tartózkodást is jelent, és a lakóhely által érintett politikai közösséghez tartozás megalapozását is szolgálja, az a lakóhellyel való szorosabb kapcsolat miatt ad lehetőséget a magyar állampolgárok közötti különbségtételre és arra, hogy eltérő tartalommal illesse meg a választójog a magyar állampolgárok különböző csoportjait. Az indítvánnyal támadott rendelkezés jogszerűtlenségét álláspontjuk szerint az adja, hogy a lakóhely törvényi fogalmát kiüresíti, mivel megfosztja a lakcímnnyilvántartást azon képességétől, hogy a valódi helyben lakást igazolni tudja. Ezzel pedig szerintük azoktól a garanciális szabályoktól fosztja meg a választási eljárást, amelynek hiányában nem állítható ki olyan szavazóköri névjegyzék, amely megfelel az Alkotmánybíróság gyakorlatából eredő követelményeknek. Ennek hiánya álláspontjuk szerint a vegyes választási rendszer elvi alapját kezdi ki oly módon, hogy az sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [4] Érvelésük szerint a szorosabb kapcsolat tartalmi követelményétől a vegyes rendszerű választási rendszerben nem lehet eltérni, mert az a választási rendszert és az abban megjelenő különbségtételt egyrészt önkényessé teszi, másrészt nem egyeztethető össze a jogállamiság követelményével, harmadrészt megfosztja a közösségeket a valódi képviselőtől, mivel jogszerű lehetőséget biztosít arra, hogy az adott közösség képviselője ne az a személy legyen, akit a helyi közösség többsége támogat.
- [5] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmét az indítványozók továbbá abban látják, hogy a jelen beadvánnyal támadott rendelkezés nem biztosítja a tisztességes eljárás lefolytatásához szükséges tartalmi garanciákat, mivel felhívja a lakcímnnyilvántartást.
- [6] 4. Az indítványozók szerint a kifogásolt norma korlátozza a Magyarországon élő állampolgárok jogát az őket képviselő jelöltek megválasztására, hiszen a választásba nem az adott politikai közösség részét képező személyek is beleszólhatnak, ráadásul ellenőrizhetetlen módon, amely ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben lefektetett választójoggal és a népszavazáshoz való joggal, amelynek garanciális intézményvédelmi elemeit az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése adja. Ez a korlátozás mindenféle legitim indok nélkül fosztja meg a (helyi) közösségeket a valódi képviselő lehetőségétől, így a korlátozás az alapjogok korlátozásának mércéit meghatározó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével is ellentétes. Álláspontjuk szerint a jogalkotó nem legitim okból és így nem a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazta.

II.

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

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

„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.

[...]

(7) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

„2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

[8] 2. Az Nytv. indítvány által felhívott rendelkezése:

„5. § (2) A polgár lakóhelye: annak a lakásnak vagy szállásnak (a továbbiakban együtt: lakás) a címe, amely a polgár állammal, továbbá a természetes és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel való hivatalos kapcsolattartása, valamint lakóhelyhez kötött jogai és kötelezettségei megalapozásául szolgál.”

III.

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

[10] 2. 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 egynegyede terjesztette elő. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, amelynek a beadvány megfelel, mivel az indítványozók megjelölték az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontját, illetve az Abtv. 24. § (1) bekezdését, amelyek alapján az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza. Előadták az eljárás megindításának indokait, megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és az Alaptörvény érintett rendelkezéseit. Az indítványozók megindokolták, hogy az érintett jogszabályi rendelkezés miert ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, és az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

IV.

[11] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a lakóhely fogalmát érintő, és a lakóhely fogalmával szorosabban összefüggő Nytv.-beni rendelkezéseket, valamint a törvénymódosítás jogalkotói indokait.

[13] 1.1. Az Nytv. 2022. január 1-jét megelőzően hatályos 5. § (2) bekezdése akként határozta meg a polgár lakóhelyét, hogy az „annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll.”

[14] 1.2. E jogszabályi rendelkezést a jogalkotó 2022. január 1-jei hatállyal a T/7277. számú törvényjavaslat alapján, az adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi CXIX. törvény 2. §-ával módosította, amely szerint a polgár lakóhelye „annak a lakásnak vagy szállásnak (a továbbiakban együtt: lakás) a címe, amely a polgár állammal, továbbá a természetes és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel való hivatalos kapcsolattartása, valamint lakóhelyhez kötött jogai és kötelezettségei megalapozásául szolgál.”

[15] A törvényjavaslatához fűzött általános indokolás szerint a módosítás „arra a társadalmi jelenségre ad szabályozási választ, hogy a lakcímbjelentések egy része mára már nem a valós viszonyokat tükrözi. A Központi Statisztikai Hivatal tárgyban végzett legutolsó számítása szerint a magyar lakosság több, mint 6,37%-a, mintegy 625 ezer ember nem a bejelentett lakóhelyén él, annak ellenére, hogy a [...] Nytv. hatályos rendelkezései mind a lakóhely, mind pedig a tartózkodási hely esetében, fogalmi elemként megkövetelik az életvitelszerű ottlakást.

A jelenségre két eltérő irányú jogalkotói válasz adható: a szabályozás szigorításával a polgárok rákényszerítése arra, hogy az államnak mindig naprakész adatot szolgáltatassanak arról, hogy aktuálisan, életvitelszerűen hol élnek. Egy ettől eltérő megközelítés szerint pedig meg kell vizsgálni azt, hogy az államnak milyen mértékben fűződik érdeke ahhoz, hogy megismerje a polgár életvitelszerű tartózkodási helyét, illetve milyen mértékben veszélyes a társadalomra a fent ismertetett jelenség. A törvényjavaslat azt a megközelítést követi, hogy az államnak kizárólag ott és annyiban szükséges a polgár mindennapi életét ismerni és adminisztratív módon alakítani, ahol és amennyire azt a közérdek érvényre juttatása feltétlenül megköveteli.”

- [16] A törvényjavaslatához fűzött részletes indokolás szerint pedig: „Az figyelhető meg napjainkban, hogy a lakcím-bejelentések egy része nem a valós viszonyokat tükrözik, vagyis az emberek egy része valójában nem ott él, ahová a lakcímbejelentése szól. [...] E jelenség mögött számos okot lehet azonosítani. Ezek között említhető a családi kötődésen alapuló vagy valamely jogosultsággal kapcsolatos bejelentkezés, illetve általánosságban a társadalmi mobilitás erősödése. [...] A javaslat által a polgár szabadon megválaszthatja azt a helyet, amelyet az otthonának tekint, ahová kötődik, anélkül, hogy a folyamatos ottlakás követelményét teljesítenie kellene. A lakóhely kiválasztása tekintetében a polgár autonómiájának növelése, az életvitelszerű ottlakás követelményének eltörlése a következők miatt nem jár ösztársadalmi érdeksérelemmel: a) A lakcím nem lehet bármelyik lakás: a szabályozásnak továbbra is sarkalatos eleme, hogy a polgár vagy saját lakásba jelentkezhet be, vagy olyanba, amelynél rendelkezik a szállásadó nyilatkozatával; b) Ha a polgár nem a lakóhelyén lakik, akkor továbbra is bejelenthető lesz a tartózkodási hely, így az állam és az államon keresztül az érintettek közhiteles nyilvántartásból értesülhetnek arról, hogy a polgár ténylegesen hol tartózkodik. A tartózkodási hely esetében változatlan formában megmarad a tényleges, életvitelszerű ottlakás is mint fogalmi elem.”
- [17] 1.3. A lakóhellyel ellentétben a módosítás tartalmi szempontból nem változtatta meg a tartózkodási hely fogalmát: a tartózkodási hely továbbra is az a lakóhelytől eltérő lakás, ahol a polgár három hónapot meghaladó időtartamban tartózkodik. A meghatározás a lakóhely módosulása miatt szorult kismértékű módosításra: mivel utóbbi esetében már nem követelmény az életvitelszerű lakáshasználat, ezért a tartózkodási hely definíciójában is szükséges volt cserélni a lakóhely elhagyása szándékát a lakóhely megváltoztatásának szándékára. Így az Nytv. 5. § (3) bekezdése alapján a polgár tartózkodási helye annak a lakásnak a címe, ahol a polgár – a lakóhely-változtatás szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.
- [18] 1.4. A törvénymódosítás következtében változott az Nytv. 26. § (1) bekezdése is, amely szerint a polgár köteles lakóhelyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. A tartózkodási hely címe bejelenthető (a lakó-, illetve a tartózkodási hely bejelentése a továbbiakban együtt: lakcímbejelentés), vagy a 26/A. §-ban meghatározottak szerint valamely jogosultság feltételeként bejelentendő. Ha a lakcímbejelentésre költözéssel összefüggésben kerül sor, a bejelentést a beköltözéstől vagy a kiköltözéstől számított három munkanapon belül kell megtenni. A törvényjavaslatához fűzött részletes indokolás szerint a lakcímadat bejelentésére nyitva álló határidős rendelkezés módosítására azért volt szükség, mert a lakóhely definíciójának módosítása révén a lakcím változása nem szükségképpen áll költözéssel összefüggésben. Ennek megfelelően a rendelkezés általánosságban csak azt mondja ki, hogy a lakóhely címét be kell jelenteni (értelemszerűen ennek felmerülése során), ha pedig a lakcímváltozás költözéssel áll összefüggésben, akkor a korábbi szabályozáshoz hasonlóan erre három nap áll rendelkezésre a költözéstől számítva.
- [19] 1.5. Az Nytv. 26. § (4) bekezdése a visszaélések elkerülése végett továbbra is garanciális szabályként rögzíti, hogy a lakcímbejelentéshez – jogszabályban meghatározott kivétellel – a szállásadó hozzájárulása szükséges. Az Nytv. 26. § (5) bekezdése szerint pedig a lakcímbejelentés ténye önmagában a lakás vagy az ingatlan használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet és nem szüntet meg. Érvénytelen a bejelentett lakcímadat, ha a polgárnak a lakás használatára vonatkozó joga megállapodás alapján már nem áll fenn, illetve jogerős bírósági vagy véglegessé vált hatósági határozat alapján megszűnt és a határozatot végrehajtották. Szintén garanciális szabályként az Nytv. 26. § (5a) és (5b) bekezdései azt is tartalmazzák, hogy érvénytelen a bejelentett lakcímadat, ha a járási hivatal megállapította, hogy a polgár bejelentett lakcímadata nem valós, továbbá ellenkező bizonyításig a szállásadó írásbeli nyilatkozata igazolja, hogy a szállásadónak nem minősülő polgár bejelentett lakcímadata nem valós. Az Nytv. 26. § (5a) és (5b) bekezdése tehát a lakcímadat érvénytelenségének (nem valós voltának) megállapítása körében kiemelt szerepet biztosít a szállásadó nyilatkozatának, az Nytv.

26. § módosítás által bekerült, új (5c) bekezdése pedig e körben egyértelművé teszi, hogy az érvénytelenséget nem alapozhatja meg önmagában az a körülmény, hogy a polgár nem a lakóhelyén lakik.

- [20] 1.6. A módosítás által az Nytv. kiegészült a 26/A. §-al, amely (1) bekezdésének értelmében jogszabály valamely jogosultság adott hellyel összefüggő gyakorlása, szolgáltatás igénybevétele, kötelezettség teljesíthetősége vagy más joghatás feltételeként előírhatja a tartózkodási hely bejelentését, vagy az életvitelszerű otthagás tényének egyéb módon való igazolását. A 26/A. § (2) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy ha jogszabály valamely jogosultság vagy kötelezettség tekintetében eltérően nem rendelkezik, ellenkező bizonyításig a polgár életvitelszerű lakáshasználata helyének a bejelentett lakóhelyét kell tekinteni, ha tartózkodási hely bejelentésére nem került sor. A jogalkotói indoklás szerint a lakcímbjelentéssel összefüggésben szükséges figyelemmel lenni azokra a jogosultságokra és szolgáltatásokra is, amelyek speciálisan, szorosan az adott életvitelszerű tartózkodás helyéhez kapcsolódnak (ilyen lehet tipikusan a köznevelési szolgáltatások igénybevétele, helyi adózás, kedvezményes parkolás lehetősége, lakástámogatások esetében az otthagás igazolása). Ennek érdekében a törvényalkotó kifejezetten rendelkezik arról, hogy valamely jogosultság gyakorlásához vagy szolgáltatás igénybevételéhez jogszabály kötelezően előírhatja a lakcímbjelentést, vagy az életvitelszerű otthagás más módon való igazolását.
- [21] 1.7. A fenti jogszabályhelyek és a hozzájuk fűzött jogalkotói indoklás áttekintésével összefoglalóan megállapítható, hogy a törvényalkotó a lakóhely fogalmának megváltoztatását elsősorban a polgárok személyi adatai és lakcímközvetlen nyilvántartásának adattartalma és a polgárok valós lakóhelye mint tényhelyzet között gyakran előforduló diszkrépancia feloldása miatt találta szükségesnek. Ugyanakkor az Nytv. lakóhely bejelentésével, a szállásadó hozzájárulásával kapcsolatos rendelkezéseit elsősorban csak a lakóhely eltérő fogalmából adódóan, csekély mértékben módosította és rögzítette azt a törvényi vélelmet is, hogy ha jogszabály valamely jogosultság vagy kötelezettség tekintetében eltérően nem rendelkezik, ellenkező bizonyításig a polgár életvitelszerű lakáshasználata helyének a bejelentett lakóhelyét kell tekinteni.
- [22] 2. Az indítványozók az Nytv. 5. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét egyrészt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elve elvont, közelebbről meg nem jelölt aspektusának sérelmére hivatkozással állították. E körben az Alkotmánybíróság gyakorlatából következő követelménynek vélték, hogy mivel a lakóhely a lakóhely által érintett politikai közösséghez tartozás megalapozását is szolgálja, ezért annak életvitelszerű tartózkodást is feltételezni kell, amely nélkül a lakóhely törvényi fogalma kiüresedik, a lakcímnnyilvántartás felhígul és a vegyes választási rendszer elvi alapja sérül.
- [23] 2.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdésével összhangban absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben folytatott vizsgálata is az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az indítványozónak a jogállamiság elvont elvének sérelme tárgyában felhozott indokai azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével nem hozhatók közvetlen összefüggésbe, abból közvetlenül nem vezethetők le, és nem kapcsolódnak az Alkotmánybíróság által a jogállamiság aspektusaként eddig nevesített egyik követelményhez sem. Az indítványozók a jogállamiság sérelmére hivatkozással olyan általános, a választójoghoz és a választási rendszerhez kapcsolódó felvetéseket fogalmaztak meg, amelyek a B) cikk (1) bekezdését illetően érdemi alkotmányossági vizsgálatot nem alapoznak meg.
- [24] 2.2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a jogállamisági klauzulából a már korábbi gyakorlatában is kiolvasztott tartalmi elemeket többek között a következő határozataiban erősítette meg: normavilágosság {38/2012. AB határozat, Indokolás [84]; 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]}; jogbiztonság {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]}; visszamenőleges hatály tilalma {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [55]}; visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalma {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [51], 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [20]}; jogalkotásra csak a Házszabálynak megfelelően kerülhet sor [6/2013. (III. 1.) AB határozat]; közjogi érvénytelenség {45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [92]}; közigazgatás jog alá rendeltsége, bírói út {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72], 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat}; szerzett jogok védelme [6/2013. (III. 1.) AB határozat]; közhatalom-gyakorlás alkotmányos keretei {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [80]; 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]}; közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimitásija [17/2015. (VI. 5.) AB határozat].

- [25] Megállapítható, hogy az indítványozók a jogállamiság elvének e tartalmi elemeire nem hivatkoztak, és nem vetettek fel olyan új alkotmányossági szempontot sem, amely a jogállamiság új tartalmi elemeként lenne azonosítható és így az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát megalapozná.
- [26] 2.3. Az indítványozóknak az 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatot érintő felvetéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy e határozatában az állandó lakóhely akkor hatályos törvényi fogalmából is kiindulva a magyarországi állandó lakóhely léte vonatkozásában úgy fogalmazott: „[a]z állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár esetében a kapcsolat közvetlenebb és erősebb, ami az életvitelszerű huzamosabb tartózkodásból következik (ezt fejezi ki az állandó lakóhely létesítése és fenntartása)” (Indokolás [55]), ugyanakkor azt is hozzátette, hogy „[a]z állandó lakóhely a közügyekben való részvétel tekintetében is egy intenzívebb kapcsolatot jelent az állammal, annak választójogi rendszerével, illetve az erre vonatkozó szabályozással” (Indokolás [55]). Az indítványozók állításával ellentétben tehát nem azt mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az állandó lakóhely törvényi fogalmának az életvitelszerű tartózkodás szükségszerű eleme, hanem azt, hogy az állandó lakóhellyel rendelkező állampolgár és Magyarország között az effektivitás elve alapján szorosabb kapcsolat tételezhető, amely a szavazás módját (levélben szavazás) illetően lehetőséget teremt a választópolgárok közötti különbségtételre. E szorosabb kapcsolatot az Nytv. 5. § (2) bekezdése azonban szintén megalapozza, mivel állandó lakóhelyként a polgár állammal, továbbá a természetes és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel való hivatalos kapcsolattartási helyét határozza meg, amely a polgár lakóhelyhez kötött jogai és kötelezettségei megalapozásául szolgál. A lakóhely megváltozott fogalma tehát továbbra is az adott helyhez való szorosabb köteléket juttatja kifejezésre, amelynek alapjául a jogalkotó nem az adott helyen élést, hanem a hivatalos kapcsolattartási helyet követeli meg. Az Nytv. 26/A. § (2) bekezdése pedig azt a törvényi vélelmet állítja fel, hogy ha jogszabály valamely jogosultság vagy kötelezettség tekintetében eltérően nem rendelkezik, ellenkező bizonyításig a polgár életvitelszerű lakáshasználata helyének a bejelentett lakóhelyét kell tekinteni, ha tartózkodási hely bejelentésére nem került sor.
- [27] 3. Az indítványozók az Nytv. 5. § (2) bekezdését azért is alaptörvény-ellenesnek tartják, mert az állaspontjuk szerint alapjogsértően korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben lefektetett választójogot és népszavazáshoz való jogot, és erre hivatkozással garanciális rendelkezésként jelölték meg az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését is. Az indítványozók a választójognak az Nytv. 5. § (2) bekezdése által okozott alapjogsértő korlátozását valójában abban látják, hogy az állandó lakóhely megváltozott fogalma fiktív lakóhely-bejelentések alapjául szolgálhat, amely miatt a választásba nem az adott politikai közösség részét képező személyek is ellenőrizhetetlen módon beleszólhatnak. Ebből adódóan úgy vélik, hogy a vegyes választási rendszer elvi alapja, a választópolgárok magyarországi lakóhelye szerinti különbségtétel is megkérdőjeleződik.
- [28] 3.1. Az Alkotmánybíróság e körben elsőként a választójog, és a népszavazáshoz való jog mint politikai részvételi jogok, valamint a lakóhely közötti összefüggéseket tekintette át.
- [29] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Az Alaptörvény sem a XXIII. cikk (1) bekezdése szerinti országgyűlési választásokon való aktív és passzív választójogot, sem a XXIII. cikk (7) bekezdésén alapuló országos népszavazáshoz való jogot nem köti magyarországi lakóhelyhez. Az Alaptörvény XXIII. cikk (2) bekezdése ugyanakkor magyarországi lakóhelyet követel meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán való aktív és passzív választójoghoz, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének utaló szabályán keresztül a helyi népszavazáson való részvételhez.
- [30] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 12. § (1) és (3) bekezdése szerint a magyarországi lakóhely a szavazásban jelent korlátozást, ugyanis a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára, míg akinek nincs magyarországi lakóhelye, az csak egy pártlistára szavazhat. Magyarországon a választási rendszer nem az Alaptörvényből, hanem a Vjt.-ből következik, ugyanis a Vjt. 3. § (1) és (3) bekezdése határozza meg az országgyűlési képviselők számát, valamint, hogy százhát képviselőt egyéni választókerületben, míg kilencvenhárom képviselőt országos listán választanak. A Vjt. 4. § (1) bekezdése szerint minden egyéni választókerületben egy országgyűlési képviselő választható.

A Vjt. mandátumelosztásra vonatkozó szabályai alapján a magyar választási rendszer vegyes típusú, amelyben a lakóhelynek az egyéni választókerületben történő szavazásnál van relevanciája. A választási rendszer tehát az Alaptörvény által csak annyiban behatárolt, hogy azt a jogalkotó a választással összefüggő alaptörvényi rendelkezések érvényre juttatása mellett alakíthatja.

- [31] A választójog gyakorlásához nélkülözhetetlen a választópolgárok választói névjegyzékbe történő felvétele. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 82. § (2) bekezdés a) pontja és a 83. § (1) és (2) bekezdése alapján a központi névjegyzék tartalmazza a választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár adatait, amelynek alapjául a lakcím vonatkozásában a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás szolgál. E nyilvántartásban szereplő adatok a Ve. 101. §-a alapján megalapozzák a szavazóköri névjegyzék összeállítását, tehát az egyéni választókerületi választójog gyakorlását is.
- [32] Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerinti választási alapelveknek, így a választójog egyenlőségének a választókerületek meghatározására is érvényesnek kell lennie, ami kettős követelményt jelent. Egyrészt, hogy a választókerületek a választási földrajz – választókerületek felosztása – szerinti, másrészt a választási aritmetika – az adott mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok száma – szerinti kialakítása a szavazatok egyenlőségére tekintettel történjen. A jogalkotónak tehát törekednie kell arra, hogy az egyenlő képviselő elvei az egyéni választókerületek esetében is érvényre jussanak.
- [33] E követelményt juttatja kifejezésre a Vjt. 4. § (2) bekezdése, amely alapján az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy a) azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, b) azok összefüggő területet alkossanak, c) a választásra jogosultak száma pedig megközelítően azonos legyen.
- [34] Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában kifejezésre juttatta, hogy „az egyéni választókerületek területének megállapítása, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelvével. Az egyéni választókerületek megyénkénti megoszlása és az egyes választókerületek területének körülírása ugyanis alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt az alkotmányossági követelményt állapította meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térhet el egymástól.” (Indokolás [71])
- [35] A Vjt. 4. § (4) bekezdése a választójog egyenlőségének érvényesülése érdekében úgy rendelkezik, hogy az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától tizenöt százaléknál nagyobb mértékben – a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népességmozgást is figyelembe véve – kizárólag a (2) bekezdés a) és b) pontjában foglaltak érvényesülése érdekében térhet el. A Vjt. 4. § (6) bekezdése szerint pedig ha a (4) bekezdésben foglalt eltérés meghaladja a húsz százalékot, az Országgyűlés a 2. számú mellékletet (amely az egyéni választókerületek sorszámát, székhelyét és területi beosztását tartalmazza) módosítja. Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével – azonban nem kerülhet sor a 2. számú melléklet módosítására.
- [36] 3.2. Az Alkotmánybíróság az indítványozói érvekre tekintettel ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az állandó lakóhely Nytv. 5. § (2) bekezdése szerinti törvényi definíciója önmagában a választójog és népszavazáshoz való jog mint politikai részvételi jogok, valamint a lakóhely közti fenti összefüggésekre kihatással van-e.
- [37] Az Nytv. törvénymódosítással érintett rendelkezéseinek és a törvénymódosítás jogalkotói indokainak áttekintésével megállapítható, hogy a jogalkotó az állandó lakóhelynek a korábbtól eltérő olyan új fogalmat adott, amelynek következtében nem az adott helyen élés, hanem a polgár állammal, továbbá a természetes és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel való hivatalos kapcsolattartása, valamint lakóhelyhez kötött jogai és kötelezettségei gyakorlása alapozza meg az állandó lakóhelyet. Az állandó lakóhely fogalmának módosítására a jogalkotói indokok alapján azért volt szükség, mert a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása a Központi Statisztikai Hivatal által megállapítottan, jelentős számú esetben nem a valóságot tükrözte, és a közhiteles nyilvántartás adattartalma valamint a valós tényhelyzet közti különbség feloldására az állandó lakóhely fogalmának jogalkotó által választott új meghatározása mutatkozott alkalmasnak. Az Nytv. további, indítványozók által sem támadott szabályaiból az is megállapítható, hogy a jogalkotó a lakcímnyilvántartás mint közhiteles nyilvántartás lakcímbejelentéseket érintő garanciális szabályain lényegé-

ben nem változtatott, az Nytv. továbbra sem teszi lehetővé a fiktív lakcímbeljelentéseket. A szabályozásnak továbbra is része, hogy a polgár vagy saját lakásba jelentkezhet be, vagy olyanba, amelynél rendelkezik a szál-lásadó nyilatkozatával, továbbá a járási hivatal jogosult megállapítani, ha a polgár lakcímadata nem valós. Az indítványozók állításával ellentétben tehát az állandó lakóhely fogalmának megváltozása az Nytv. kapcsolódó garanciális szabályra is tekintettel továbbra sem szolgálhat fiktív lakcímbeljelentések alapjául.

- [38] Az állandó lakóhely Nytv.-beni fogalmának módosításán kívül a jogalkotó sem a vegyes választási rendszeren, sem az állandó lakóhellyel szorosan összefüggő helyi és európai parlamenti választási és helyi népszavazási, valamint az egyéni választókerületi választójogi szabályokon nem változtatott. Az állandó lakóhely fogalmának változása pedig önmagában a politikai részvételi jogok feltételeit sem befolyásolja. Az állandó lakóhely fogalmának változása a helyi és európai parlamenti választáson és helyi népszavazáson való részvétel mellett, kizárólag az egyéni választókerületi választójog gyakorlásának helyére lehet kihatással, vagyis arra, hogy az egyéni választókerületben választásra jogosult választópolgár melyik egyéni választókerületben szavazhat. Az, hogy a fogalom megváltozása okoz-e az egyéni választókerületek választópolgárainak számában változást, és ha igen, e változás milyen mértékű, csak a konkrét választópolgári mobiltás alapján lehet megismerhető. Amennyiben a választópolgárok számában az állandó lakóhely létesítése vagy megváltoztatása miatt a lakcímnnyilvántartás adatai szerint a választójog egyenlőségének elvét befolyásoló változás áll be, úgy a jogalkotónak a Vjt. 4. § (6) bekezdése alapján épp a választójog egyenlőségének érvényre juttatása érdekében az egyéni választókerületek területi beosztását meg kell változtatnia. E változtatásra azonban a választási rendszer stabilitása és a visszaélések elkerülése végett az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben nem kerülhet sor.
- [39] Az, hogy az indítványozók álláspontja szerint az állandó lakóhely fogalmának megváltozott definíciója miatt a választásokon vagy a helyi népszavazáson a politikai közösség részét nem képező állampolgárok is beleszólhatnak a politikai közösség ügyeibe olyan, az indítvány alapján tényekkel nem igazolt joggal való visszaélést feltételez, amely egyrészt nem alkotmányossági kérdés, másrészt az az Nytv. 5. § (2) bekezdéséből és az ahhoz szorosan kapcsolódó garanciális jogszabályi rendelkezésekből okszerűen nem következik.
- [40] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Nytv. 5. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességére és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Budapest, 2022. február 8.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

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

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

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/5048/2021.

