

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3093/2018. (III. 26.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István, dr. Sulyok Tamás, dr. Szalay Péter és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kvk.IV.37.251/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján – jogi képviselő útján [Dr. Czeglédy és Társai Ügyvédi Iroda, 9700 Szombathely, Szily János utca 9. I/5.] – alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Kvk.IV.37.251/2018/3. számú végzése ellen. Álláspontja szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, XXIII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (2), (3) és (7) bekezdését.
- [2] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – állapítsa meg, hogy a jogalkotó mulasztással alaptörvény-ellenességet idézett elő az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) vonatkozásában, mert nem biztosított jogorvoslati jogot a képviselőjelöltek esetében a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntéssel szemben.
- [3] 2. A Kúria a felülvizsgálati eljárás alapjául megállapított tényállás körében az alábbiakat emelte ki.
- [4] A legfőbb ügyész a KSB.5180/2016/78-I. számú indítvánnyal a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) elnökéhez fordult az Ogytv. 79. § (2) bekezdése alapján az indítványozó független országgyűlési képviselőjelölt mentelmi jogának a felfüggesztése iránt.
- [5] A legfőbb ügyész indítványában kiemelte, hogy az indítványozóval szemben bünszervezetben, üzletszerűen elkövetett, különösen jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette és más bűncselekmények elkövetése miatt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Bűnügyi Igazgatóság Csongrád Megyei Osztályán 721/2015. bü. számon büntetőeljárás van folyamatban. A legfőbb ügyész indítványában foglaltak szerint a büntetőeljárás folytatásának akadályát képezi az indítványozó mentelmi joga.
- [6] A legfőbb ügyész az indítványában utalt arra, hogy a Vas Megye 01. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 2/2018. (II. 23.) számú – 2018. március 1-jén 16.00 órakor jogerőre emelkedett – határozatával az indítványozót az országgyűlési képviselők 2018. évi választásán Vas Megye 01. számú, Szombathely székhelyű országgyűlési egyéni választókerületben képviselőjelöltként nyilvántartásba vette. A nyilvántartásba vételt elrendelő határozat ellen érkezett fellebbezést az NVB 134/2018. számú határozatával érdemi vizsgálat nélkül elutasította.
- [7] A legfőbb ügyész indítványában kiemelte azt is, hogy a fentiekre tekintettel a Csongrád Megyei Főügyészség 2018. március 1. napján a kérelmező előzetes letartóztatását 2.B.1202/2015/322-I. számú határozatával meg-

szüntette, és ezzel egyidejűleg 2.B.1202/2015/323. számú határozatával a vele szemben folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette.

- [8] A legfőbb ügyész fentiek szerint indokolt indítványa alapján az NVB a 2018. március 2-án meghozott – 159/2018. számú – határozatával (a továbbiakban: NVB határozat) az indítványozó mentelmi jogát az érintett ügyben felfüggesztette. A határozat rendelkező része rögzítette, hogy e határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak.
- [9] Az NVB a határozatában utalt rá, hogy az eljárását az Ogytv. VII. Fejezetében foglalt törvényi rendelkezések megfelelő alkalmazásával, továbbá Ügyrendjének a 14. §-a alapján folytatta le. A jogorvoslat vonatkozásában megállapította továbbá, hogy az Ogytv. 79. § (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselőjelöltet az országgyűlési képviselővel megegyező mentelmi jog illeti meg. Az országgyűlési képviselő vonatkozásában pedig az Országgyűlés mentelmi ügyben hozott döntésével szemben a törvény nem biztosít jogorvoslatot. Erre tekintettel a jogorvoslat lehetősége – erre vonatkozó speciális rendelkezés hiányában – a képviselőjelölt vonatkozásában is kizárt.
- [10] 3. Az indítványozó felülvizsgálat iránti kérelme folytán eljáró Kúria az NVB 159/2018. számú határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet visszautasította. Megállapította, hogy a határozat ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.
- [11] Végzésének indokolásában a Kúria kiemelte, hogy az Ogytv. 79. § (2) bekezdése a mentelmi jog kérdésében való döntéshozatalt a jelöltként igazolt személy esetén az NVB-hez telepíti. Ezáltal az NVB az e személyi kört érintő döntések vonatkozásában az Országgyűlés „helyébe lép”. A Kúria rámutatott, hogy a jelöltként igazolt személy mentelmi joga „azonos” az országgyűlési képviselő mentelmi jogával.
- [12] A Kúria kiemelte, hogy az NVB mentelmi jogot felfüggesztő hatásköre az Ogytv. és nem a Ve. szabályain alapul. A Ve.-ben a választáson induló személy mentelmi jogával, annak felfüggesztésével kapcsolatban nem szerepel rendelkezés. A jogalkotó a jelöltként igazolt személy mentelmi jogát nem a Ve. rendszerében helyezte el. A Kúria hangsúlyozta azt is, hogy a Ve. nem utal arra, hogy az NVB-nek hatáskört teremtő – egészen más szabályozási koncepción alapuló, Ogytv. szerinti – mentelmi szabály alkalmazásakor a Ve. szerinti jogorvoslati fórumrendszert kell alkalmazni.
- [13] A Kúria végzése indokolásában utalt arra is, hogy a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntés természetét tekintve az adott szervezet által meghozott végső döntés bírói felülvizsgálat nélkül. A Kúria hivatkozott az Abtv. 14. § (4)–(5) bekezdéseire, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 10. § (1)–(2) bekezdéseire, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 2. § (1)–(3) bekezdéseire. Hivatkozott továbbá az Alkotmánybíróság 723/B/2006. AB határozatára, a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatára és a 339/B/2003. AB határozatára.
- [14] A Kúria rámutatott arra is, hogy az országgyűlési képviselők választásán jelöltként igazolt személy mentelmi jogának a felfüggesztésére a korábban hatályos szabályok alapján is lehetőség volt. A bírói gyakorlat pedig következetes abban, hogy az ilyen típusú döntések ellen nincs jogorvoslat (pl. Legfelsőbb Bíróság Kvk. IV.37/393/2010/2. sz. ügy).
- [15] A Kúria a saját eljárására a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.) tekintette irányadónak. A Kúria megítélése szerint a felülvizsgálati kérelem benyújtásának alapja közjogi jogvitának tekinthető. A Kp. 5. § (2) bekezdésének, a 48. § (1) bekezdés d) pontjának, valamint az Ogytv. 79. § (2) bekezdésének együttes értelmezése alapján megállapította, hogy a jogorvoslat lehetősége erre vonatkozó speciális rendelkezés hiányában a képviselőjelölt vonatkozásában – ugyanúgy, mint az országgyűlési képviselő vonatkozásában is – kizárt. Erre tekintettel a Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.
- [16] 4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint az ügyében eldöntendő kérdés: az ártatlanság vélelmére is figyelemmel „szükséges és arányos-e az indítványozó és a 801 választópolgár Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt aktív és passzív választójogának megsértése a mentelmi jog felfüggesztésének következményeként” (indítvány 4. oldal), amelynek alapján megvalósulhatott az őrizetbe vétele és az előzetes letartóztatása.
- [17] Az indítványozó álláspontja szerint mentelmi jogának a felfüggesztése útján kizárták a választójog gyakorlásából. Kiemelte, hogy az Országgyűlés mentelmi ügyben a saját tagjairól (az országgyűlési képviselőről) dönt, jelen esetben azonban az NVB nem saját tagjáról, hanem egy képviselőjelölt mentelmi jogáról dönt. Ennek során ugyanakkor az indítványozó álláspontja szerint nem lehet kétséges, hogy – figyelemmel a Ve. 1. § a) pontjára – a Ve. rendelkezéseit alkalmazni kell. Az Ogytv. hatálya nem terjed ki az NVB-re.

- [18] Álláspontja szerint az Ogytv. 79. § (2) bekezdésében az utaló szabály elégtelen, mert „nem ad érdemi garanciát a tisztességes és korrekt eljárásra ráadásul épp egy olyan alapjog gyakorlása szemszögéből, amely az időbelisége miatt csak most, 2018. április 08. napjáig gyakorolható” (indítvány 9. oldal).
- [19] Az Ogytv. 74. § (2) bekezdésének a) pontjára utalással kiemelte, hogy e rendelkezésben foglaltak alapján kizárólag akkor lehetett volna őt őrizetbe venni, vagy vele szemben más büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni, ha bűncselekmény elkövetésekor tetten érik. Ezen feltétel ugyanakkor az esetében nem állt fenn.
- [20] Az Ogytv. 77. § (4) bekezdése és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 126. § (4) bekezdése alapján kifejtette azt is, hogy e rendelkezéseket sértő módon rendelték el „ugyanazon bűncselekmény miatt” az ismételt őrizetbe vételét.
- [21] 4.1. Az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének állított sérelmével összefüggésben kiemelte, hogy véleménye szerint a 2015-ben megindult büntetőeljárásban nem merült fel olyan körülmény, amely a „mentelmi joga felfüggesztését aláátmasztaná (a választójoga gyakorlásával szemben) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság tesztjének elvégzése alapján sem” (indítvány 5. oldal).
- [22] 4.2. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmét az indítványozó azért állította, mert előzetes letartóztatásának az időszakában – a még 30 napig tartó kampányidőszakban – nem tud élni a véleménynyilvánítás jogával, mert „a büntetőeljárás alaptörvény-ellenes prioritása” (indítvány 5. oldal) ellehetetleníti annak gyakorlását.
- [23] 4.3. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésére tekintettel előadta, hogy egy büntetőeljárás folytatása nem zárja ki a kampányban való részvételt, de fogvatartottként fizikailag lehetetlen kampányolni, ezáltal súlyosan sérül az aktív és a passzív választójog, és a jelölteket megillető esélyegyenlőség elve. Ilyen körülmények között ugyanis az indítványozó nyilvánvalóan nem tud ugyanolyan feltételek mellett részt venni a kampányban, a választókkal találkozni, kapcsolatot tartani, programot ismertetni, mint az egyéb jelöltek.
- [24] Az indítványozó utalt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 2. § (3) bekezdésére. Eszerint „[a]z országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti”. Rámutatott, hogy esetében ilyen jogerős ítélet nem született. Emellett hivatkozott az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatára, amelynek indokolásából kiemelte azt a megállapítást, amely szerint a választójogból való kizárás csak az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt, kifejezetten nevesített esetekben lehetséges.
- [25] 4.4. Az Alaptörvény XXIV. cikkének a sérelmével összefüggésben az indítványozó kiemelte, hogy az NVB határozat gyakorlatilag nem tartalmaz arra nézve semmilyen érdemi indokolást, hogy abban az NVB miért függesztette fel az indítványozó mentelmi jogát. Ezzel súlyosan megsértette az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése mellett a Ve. 46. § dc) pontjában foglalt azt a rendelkezést, amely szerint „a mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket” rögzíteni kell.
- [26] 4.5. Az ártatlanság vélelmének [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés] a sérelmével kapcsolatban arra hivatkozott az indítványozó, hogy nincs olyan e tekintetben észszerű érv, ami a mentelmi jog felfüggesztését aláátmasztaná a választójog gyakorlásával szemben. Utalt e körben az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk 2. bekezdésére és az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltakra.
- [27] 4.6. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét az Alkotmánybíróság 59/1993. (XI. 29.) AB határozatában és a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban foglaltakra alapította. Kiemelte, hogy a Ve. 1. § a) pontja alapján az országgyűlési képviselők választásán alkalmazni kell a Ve.-t, amely törvény kizárólag a 222. § (3) bekezdése alapján szűkíti le a jogorvoslati jogokat. Ebből következően a mentelmi jogi ügyben az általános szabályok szerint a Ve. 222. § (1) bekezdésében rögzített körben az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. Erre tekintettel az indítványozó álláspontja szerint a Kúriának a hatásköre fennállását kellett volna megállapítania és az ügyben érdemi döntést kellett volna hoznia.
- [28] 4.7. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozással továbbá előadta az indítványozó: ha valóban megállapítható, hogy a Kúriának nincs hatásköre az NVB döntésének felülvizsgálatára, a szabályozás folytán sérül

a jogbiztonság követelménye. Erre tekintettel indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja: alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez-e az Ogytv. azon szabályozási hiányossága, amelynek következtében a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

II.

[29] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett 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.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„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.”

„XXVIII. cikk (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[30] 2. Az Ogytv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„79. § (2) A képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg azzal az eltéréssel, hogy mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz, és a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a Nemzeti Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani.”

III.

[31] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli az alábbiakat.

[32] Az adott ügyben az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-a mellett a Ve. 233. § (1) bekezdésére alapította. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy az indítvány nem a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett beadványnak minősül. Erre tekintettel eljárását az Abtv. 27. §-a alapján folytatta le.

[33] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[34] Az Alkotmánybíróság ennek során megállapította, hogy a határidőben benyújtott indítvány az Abtv. 27. §-án, valamint a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek csak részben tesz eleget.

[35] 1.1. Az Abtv. 27. § a) pontja, és ezzel összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasz kezdeményezésére olyan bírói döntéssel szemben van lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sért, vagyis alkotmányjogi panaszt Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani.

Az indítványozó által hivatkozott egyes alaptörvényi rendelkezések [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés] ugyanakkor az adott esetben nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jognak. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben emlékeztet arra a gyakorlatára, amely szerint csak kivételes esetekben, így a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el a jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], 3195/2015. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [29]]. Az indítványozó által hivatkozott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott általános alapjogvédelmi tesztet deklarálja. Funkciója nem más, minthogy garanciális szabályként rögzítse az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. [3142/2014. (V. 9.) AB végzés, 3286/2014. (XI. 11.) AB végzés, 3361/2017. (XII. 22.) AB végzés]. Ennek következtében pedig szintén nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. A fentiek értelmében az alkotmányjogi panasz ezekben a részeiben nem felelt meg a befogadhatóság Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglalt törvényi követelményének, így ezen panaszelemek érdemi vizsgálatának nem volt helye.

- [36] 1.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz akkor tartalmaz határozott kérelmet, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét, illetve egyértelmű indokolást ad elő arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e feltétel magában foglalja azt is, hogy az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseihez az indítványozónak önálló indokolást kell előadnia, ennek hiányában az indítvány nem alkalmas érdemi elbírálásra.
- [37] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó a IX. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdésével kapcsolatban önálló – alkotmányjogilag értékelhető – indokolást nem terjesztett elő. E rendelkezések sérelmét mentelmi jogának a felfüggesztésére tekintettel, választójogának állított sérelmével összefüggésben adta elő. Az alkotmányjogi panasz ezért ezekben a részeiben nem felelt meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontján alapuló feltételnek.
- [38] 1.3. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha egyértelmű kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének a tartalmára nézve.
- [39] Az indítványozó ilyen kérelemként rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet az Ogytv. rendelkezései vonatkozásában. A jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére azonban az indítványozónak nincs jogosultsága. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében – az abban írt feltételek fennállása esetében – az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult erre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta érdemben az indítványozónak az Ogytv. vonatkozásába előterjesztett jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló kérelmét sem.
- [40] 2. Az Abtv. 27. §-a értelmében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Ezen feltétel az indítványozó esetében az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének a megsértését érintően csak részben teljesül. Az indítványozó ugyanis az aktív (választás joga) és a passzív (választhatóság joga) választójog megsértését egyaránt állította. Míg ugyanakkor a passzív választójog sérelmét a saját vonatkozásában, addig az aktív választójog megsértését azon 801 választópolgár tekintetében kifogásolta, akik korábban, a jelöltté válás folyamatában az indítványozó melletti támogatásukat az ajánlásukkal kifejezték. Az alkotmányjogi panasz ezen elemében tehát az indítványozó ténylegesen nem a saját, hanem az utalt 801 választópolgár nevében kívánt eljárni és alapjogi sérelmet érvényesíteni. Mivel azonban az Abtv. 27. § értelmében az indítványozó csak a saját alapjogainak a megsértésére hivatkozhat, amely feltételnek az indítvány ezen eleme nem felelt meg, az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése megsértését a választójog aktív oldalával összefüggésben az Alkotmánybíróság nem vonta be az érdemi vizsgálatába.
- [41] 3. 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.

- [42] Az Alkotmánybíróság emellett hangsúlyozza azt is, hogy – irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva – a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem a büntetőeljárásban eljáró hatóságok döntéseinek jogszerűségét, és nem az NVB döntésében megjelenő jogértelmezés tartalmát vizsgálta, hanem azt, hogy az alkotmányjogi panaszban foglaltak megalapozzák-e a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [43] Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta érdemben az Alaptörvény XXIV. cikk állított sérelmét sem. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a bírósági eljárást megelőző hatósági eljárásban hozott érdemi döntés alkotmányossági felülvizsgálatát akkor végezheti el, ha az indítványban állított jogsérelem a hatósági döntés folytán következett be [pl. 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [26]]. Ennek feltétele ugyanakkor, hogy a közigazgatási döntés alapjog-sértő voltát a felülvizsgálati eljárásban a bíróság elmulasztotta felismerni. A konkrét esetben ugyanakkor a Kúria döntésének éppen az volt az elvi alapja, hogy az NVB határozatát – a bírói felülvizsgálat lehetőségének a hiánya miatt – érdemben nem vizsgálhatta. Érdemi vizsgálat hiányában pedig fel sem merül, hogy a Kúriának a megelőző döntés esetleges alaptörvény-ellenességét értékelnie kellett volna. Az indítványban állított alapjogsértés vizsgálatának ezért ebben a vonatkozásban nem álltak fenn a feltételei.
- [44] Úgyszintén nem vizsgálta az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásban eljáró hatóságoknak az indítványozóval szemben alkalmazott kényszerintézkedés elrendeléséről szóló döntése jogszerűségét. Az indítványozó által az Ogytv. 74. § (2) bekezdés a) pontjával és 77. § (4) bekezdésével összefüggésben előadott indokok értékelése ezért a jelen eljárásnak nem képezhettek tárgyát. Az alkotmányjogi panasz tárgya – amint erre az Alkotmánybíróság a fentiekben utalt – a Kúria támadott végzése és az abban foglalt jogértelmezés alkotmányossági felülvizsgálata.
- [45] Az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű és egyben a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességére kiható kérdésnek azt tekintette, hogy a Kúriának az Ogytv. 79. § (2) bekezdésére vonatkozó jogértelmezése, amelynek következtében az NVB-nek a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntése ellen a bírósági felülvizsgálat lehetősége kizárt, sérti-e az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését vagy a XXVIII. cikk (7) bekezdését.

IV.

- [46] 1. Az indítvány nem megalapozott.
- [47] Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az ügy érdemi megítélése szempontjából releváns alkotmánybírói gyakorlatot.
- [48] Ennek során az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítására (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontokra [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [39]–[40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]], valamint az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott döntéseire – a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben különösen a 3064/2014. (III. 26.) AB határozat (Indokolás [15]) megállapításaira, míg a választójogot érintően az 1/2013. (I. 7.) AB határozat (Indokolás [49]–[50]) – figyelemmel járt el. Mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény érintett rendelkezéseivel összefüggésben álló korábbi gyakorlata felhasználásának a konkrét ügyben nincs akadálya.
- [49] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt 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 akaratlan alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyarország demokratikus jogállamiságát garantálja. [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.]

- [50] Az Alaptörvény XXIII. cikke szabályozza a választójogot. Az (1) bekezdésében kimondja: „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.” 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. Az aktív és a passzív választójog tehát alapvető állampolgári jog, amelynek korlátozására is érvényes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése.
- [51] 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.] Az Alkotmánybíróság ilyen kérdésnek tekinti azt is, hogy a jogalkotó a képviselőjelöltek számára mentelmi jogot biztosít [7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72, 76.]
- [52] Az országgyűlési választáson a képviselőjelöltet megillető mentelmi jog a passzív választójog gyakorlásának garanciái körébe tartozik. A fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat alapján az Alkotmánybíróság e szabályozási kérdéssel összefüggésben is hangsúlyozza, hogy a választójog gyakorlásának módjára, rendjére és garanciáira vonatkozó szabályok megállapítása – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik. A jogalkotó mérlegelési jogkörében ezért meghatározhat olyan garanciális szabályokat, amelyek az országgyűlési választáson jelöltként nyilvántartásba vett személyeket védik. Ennek módja lehet, hogy a mentelmi jogot a képviselőjelöltek vonatkozásában is biztosítja, és ezáltal a jelöltként nyilvántartásba vett személyt a mentelmi jog védelmi hatálya alá helyezi.
- [53] Az adott esetben megállapítható, hogy a jogalkotó a képviselőjelöltek vonatkozásában a mentelmi jog szabályozásával egy, a választójog gyakorlását segítő, e jog vonatkozásában garanciális rendelkezésnek minősülő szabályt határozott meg. Ezzel összefüggésben az alkotmányossági vizsgálat tárgya az lehetett, hogy a jogalkotó a szabályozás megalkotása során érvényre jutatta-e az alkotmányos követelményeket. Ennek során az Alkotmánybíróság, figyelemmel az indítványozó érvelésére, elsőként azt vizsgálta, hogy a képviselőjelölt mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó eljárási szabályok, és ezzel összefüggésben a bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya sérti-e az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését. Másodsorban pedig – jelen határozat indokolásának [76]–[90] bekezdéseiben – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog állított sérelmét értékelte.
- [54] 3. Az indítványozó választójoga sérelmét mentelmi jogának a felfüggesztésével hozza összefüggésbe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság rámutat az alábbiakra.
- [55] 3.1. Az Európai Unió országaiban a képviselőket megillető mentelmi jog egységes szabályozási koncepciót tükröz. A jogintézmény célja ugyanis minden érintett országban az, hogy a képviselők személyén keresztül védje a legfőbb népképviselői szerv függetlenségét. A mentelmi jog a képviselők függetlenségének közjogi biztosítója. Az ezzel kapcsolatos nemzetközi szakirodalom jellemzően a mentelmi jog két elemét különbözteti meg: a felelősségmentességet (*non-liability, non accountability*) és a sérthetetlenséget (*inviolability*). Míg a felelősségmentesség intézménye a képviselők szólásszabadságát és szavazati jogát védi, a sérthetetlenség a képviselőt ezen tevékenységében gátló büntetőeljárás megindításának képezi akadályát. Különbség a két elem között, hogy amíg a felelősségmentesség feltétlen, vagyis a mandátum megszűnésétől függetlenül áll fenn, addig a sérthetetlenség általában csak annak felfüggesztéséig nyújt a képviselő számára védelmet.
- [56] Az Európai Unió országainak túlnyomó többségében az immunitás a képviselőt parlamenti munkájának a megkezdésétől (ez a jellemző megoldás) vagy a választási eredmények kihirdetésétől, illetve a mandátum elfogadásától kezdve illeti meg (Olaszország, Görögország). Ez azonban nem általános, mert az Európai Unió országai közül például Litvániában a felelősségmentesség (tehát a szólásszabadság védelmének) joga a képviselőjelöltet a választási kampányban is megilleti (lásd Velencei Bizottság jelentése, Study No. 714/2013, Strasbourg, 14 May 2014, 60. pont)
- [57] A magyar szabályozás egyedinek tekinthető, mivel a Ogytv. a mentelmi jog szempontjából a megválasztott képviselőkkel azonos jogokat biztosít a képviselőjelölteknek, így őket a felelősségmentesség (a kampányban

gyakorolt szólásszabadság) és a sérthetetlenség (a jelölti tevékenységben gátló büntetőeljárás elleni védelem joga) egyaránt megilleti.

- [58] 3.2. A mentelmi jog alkotmányossági szempontból lényeges tartalmát illetően az Alkotmánybíróságnak kialakult gyakorlata van. Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy „a mentelmi jog a jogosultakat nem állampolgári joguk alapján, hanem az alkotmányos szervnél betöltött közjogi tisztségük, közhivatali jogállásuk alapján illeti meg.” Az Alkotmány felhatalmazásának keretei között alkotott, a jogállásra illetve a szervezetre vonatkozó törvények a megbízatás jellegéhez, a feladatokhoz kapcsolódóan állapítják meg a mentelmi jog terjedelmét. (865/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1791, 1797.)
- [59] Az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatban – az országgyűlési képviselők mentelmi jogának vizsgálatakor – elvi élel állapította meg, hogy a mentelmi jog nem alapjog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében illeti meg. Bár a mentelmi jog a képviselő jogosultságaként nyert megfogalmazást, alapvető funkciója az Országgyűlés védelme más hatalmi ágakkal szemben. Ezért nincs a mentelmi jog alányának a mentelmi jog felett rendelkezési joga (ABH 1992, 289, 291-292.). A mentelmi jog korlátozása kapcsán a mentelmi jog tartalmi lényegét – az Alkotmánynak a véleményszabadságot, ezen belül a közügyek szabad megvitatását biztosító 61. § (1) bekezdéséből kiindulva – vizsgáló 34/2004. (IX. 28.) AB határozat azt hangsúlyozta, hogy a korlátozó rendelkezések sem vezethetnek a jogintézmény kiüresítésére (ABH 2004, 490, 502.).
- [60] Az Alkotmánybíróság a 723/B/2006. AB határozatban rámutatott arra is, hogy a mentelmi jog terjedelme – éppen azért, mert a jogintézmény feladathoz, funkcióhoz kötődő garancia – eltérő lehet. A jogtudomány is megkülönböztet abszolút és relatív mentelmi jogot, illetve ún. (adott feladathoz kötődő) „részvételi garanciát.” Más csoportosítás szerint a mentelmi jog anyagi és eljárásjogi biztosíték, amelyhez a különböző jogágak annak rendeltetését figyelembe vevő, eltérő biztosítékokat kapcsolnak.
- [61] 3.3. Az Ogytv. 79. § (1) bekezdése alapján „[a] mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg”. A (2) bekezdés szerint „[a] képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg azzal az eltéréssel, hogy mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz, és a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a Nemzeti Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani.”
- [62] A képviselőjelöltet megillető mentelmi jog szabályozása eredetileg az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényben (a továbbiakban: Játv.) jelent meg. E szerint „[a] képviselőválasztáson jelöltként igazolt személyt a [Játv.] 3. §-ban szabályozott mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha képviselő lenne, a mentelmi jog felfüggesztéséről azonban nem az Országgyűlés, illetőleg annak Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottsága, hanem az Országos Választási Bizottság határoz. Az indítványt az Országos Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani.”
- [63] A Játv. szabályozási koncepciója szerint a mentelmi jog egésze a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg. Az országgyűlési választásokon jelöltként igazolt személyeket a Játv. 5. §-a értelmében – eltérően az Ogytv. hatályos szabályaitól – a mentelmi jog azon része illette meg, amely az őrizetbe vétellel, a letartóztatással, illetőleg a büntető vagy szabálysértési eljárás megindításával kapcsolatos (Játv. 3. §). A jelölt e jogának felfüggesztéséről az Országos Választási Bizottság határozott.
- [64] A Játv. e rendelkezésének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás azzal összefüggésben, hogy a képviselőjelölt vonatkozásában miért a választási bizottság jár el, kiemelte, hogy „[n]em célszerű a működését befejező – a korábbi politikai struktúrát tükröző – Országgyűlést felhatalmazni a képviselőjelöltek mentelmi ügyeinek elbírálására. Az Országos Választási Bizottság – amelyben a választáson részt vevő pártok képviselői vannak jelen – nagyobb garanciát jelent az elfogulatlan döntéshez.”
- [65] A jogalkotó az Ogytv. megalkotása során a Játv.-nek azt a szabályozási megoldását, amelynek értelmében a képviselőjelöltet mentelmi jog illeti meg, fenntartotta. Sőt, azt kiszélesítette azáltal, hogy az Ogytv. 79. § (2) bekezdése egyértelműen rögzíti: „[a] képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg”. A hatályos szabályozás keretében ezért a mentelmi jog már nem csak a Játv.-ben meghatározott részben (sérthetetlenség), hanem annak minden vonatkozásában (felelősségmentesség és sérthetlenség) megilleti a képviselőjelöltet.

- [66] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapján az alábbiakat hangsúlyozza.
- [67] Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy az országgyűlési képviselőt megillető mentelmi jog nem alapjog, hanem lényegében a tisztség zavartalan gyakorlásához kötődő garancia. Az országgyűlési képviselők mentelmi jogával összefüggésben kiemelte azt is, hogy az nem a képviselő személyes privilégiuma, hanem az Országgyűlés védelmét szolgálja a többi hatalmi ág befolyásolásától. A mentelmi jog lényegét tekintve az Országgyűlés zavartalan működésének a biztosítója. Ez az oka annak, hogy a képviselő a mentelmi jogáról főszabály szerint nem mondhat le, arról az Országgyűlés dönt.
- [68] Az elmondottak irányadók a képviselőjelöltet megillető mentelmi jogra is. Vagyis a mentelmi jog ebben az esetben is funkcióhoz kötött, amely a képviselőjelöltek vonatkozásában úgy értelmezhető, hogy a mentelmi jog lényegében az országgyűlési választások keretében a választói akarat zavartalan kinyilvánítását, a választás tisztaságát szolgálja. A képviselőjelöltek mentelmi jogán keresztül tehát a szabályozás a választások folytan megalakuló Országgyűlést védi az azt megválasztó választói akarat zavartalan, befolyásmentes kinyilvánításának biztosításával.
- [69] A fentiekben kifejtettek alapján pedig megállapítható az is, hogy a jogalkotó – már a korábbi szabályozás keretében is – ezt a védelmet kívánta hatékonyabbá tenni azáltal, hogy nem a korábbi politikai struktúrát tükröző Országgyűlés döntési jogkörébe utalta a képviselőjelöltek mentelmi ügyeinek elbírálását, hanem azt a választáson résztvevő pártok képviselőiből álló választási bizottsághoz telepítette [a hatályos szabályozás keretében a választási bizottság összetételére vonatkozó garanciális szabályok a Ve. 16. §-ából, 20. §-ából, 27. § (2) bekezdéséből következnek, továbbá abból, hogy az NVB ügyrendjének 14. §-a alapján a döntést az NVB jelen lévő tagjai kétharmadának szavazatával hozza meg].
- [70] Az a tény ugyanakkor, hogy a képviselőjelölt mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában nem az Országgyűlés, hanem az NVB jár el, nem érinti azt az elvi szabályozási koncepciót, hogy a mentelmi jog – akár a képviselő vonatkozásában, akár a képviselőjelölt vonatkozásában merül fel – nem az érintettek személyes privilégiuma, hanem az Országgyűlés joga. Ez az oka annak, hogy a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában meghozott döntés az Ogytv. VII. Fejezetének hatálya alá tartozó döntésnek minősül, és az Ogytv. szabályait – abban a keretben, amelyben azok megfelelő alkalmazásának van helye – az NVB eljárására is kell alkalmazni.
- [71] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza ezért, hogy a képviselőjelöltek vonatkozásában a mentelmi jog felfüggesztésének szabályai nem a Ve.-ből, hanem az Ogytv.-ből következnek [így például a mentelmi jog felfüggesztése iránti kérelem benyújtására jogosult személyi kör [Ogytv. 74. § (3) bekezdés], az érintett részvételi joga az eljárásban [Ogytv. 77. § (1)–(2) bekezdés], a döntés hatálya [Ogytv. 77. § (4) bekezdés]]. Az NVB Ügyrendje részben e szabályokra tekintettel rendelkezik úgy, hogy feladat- és hatásköreit a Ve. mellett más jogszabályok keretei között is gyakorolja. Az adott esetben az NVB – ügyrendjének megfelelően – nem a Ve., hanem más jogszabály – az Ogytv. – alapján járt el.
- [72] 5. A Kúria döntésében lényegében a fenti szempontokat jelenítette meg. Ennek megfelelően mutatott rá, hogy az NVB az Ogytv. 79. § (2) bekezdése alapján meghozott döntése során – a képviselőjelöltek vonatkozásában – az Országgyűlés „helyébe lép”. A Kúria hangsúlyozta azt is, hogy a hivatkozott rendelkezés szerint a jelöltként igazolt személy mentelmi joga „azonos” az országgyűlési képviselő mentelmi jogával.
- [73] A Kúria az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozással kiemelte továbbá, hogy a mentelmi jog intézménye „nem alapjogi kategória” (723/B/2006. AB határozat ABH 2009, 1968.), és az lényegében a „közhivatali jogálláshoz tapadó funkcionális jogvédelmi eszköz” (339/B/2003. AB határozat ABH 2009, 1605.).
- [74] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettekre tekintettel megállapította, hogy a Kúria jogértelmezése az Alkotmánybíróság gyakorlatán alapul, és nem eredményezte az indítványozó passzív választójogának a sérelmét. A jogalkotó ugyanis az Ogytv. 79. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás kialakítása révén éppen azt kívánta elérni, hogy a jelöltként nyilvántartásba vett személyt megillető mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntés olyan szerv hatáskörébe kerüljön, amely elfogulatlan döntést tud hozni. Az így meghozott döntés ugyanakkor – az alapul szolgáló eljárás jellege és a döntés elleni jogorvoslat lehetősége tekintetében – a szabályozás célját tekintve nem különbözik attól, mintha a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában nem az NVB, hanem az Országgyűlés járt volna el.
- [75] Az a tény tehát, hogy a jogalkotó az Ogytv. 79. § (2) bekezdésével a választások zavartalan lebonyolítását segítő, a képviselőjelöltek vonatkozásában a passzív választójog gyakorlása tekintetében garanciális szabályt határozott meg, és e kérdésben való döntést az NVB hatáskörébe utalta, nem sérti az indítványozó passzív választójogát.

V.

- [76] 1. Az Alkotmánybíróság másodsorban az indítványozó azon kifogásának az érdemi vizsgálatát végezte el, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére vonatkozott.
- [77] Kifejtette az indítványozó, hogy a Ve. 1. § a) pontja alapján a törvényt az országgyűlési képviselők választásán alkalmazni kell. Annak rendelkezései között pedig csupán a 222. § (3) bekezdésében található szabály a jogorvoslathoz való jog korlátozására vonatkozóan. Mivel a Ve. utalt 222. § (3) bekezdése a mentelmi jog felfüggesztésével összefüggésben született NVB határozatokra nem irányadó, helyette a Ve. 222. § (1) bekezdésében rögzített általános szabály érvényesül, az indítványozó jogszerűen terjesztett elő bírósági felülvizsgálati kérelmet az NVB végzésével szemben. Erre tekintettel az indítványozó álláspontja szerint a Kúriának a hatásköre fennállását kellett volna megállapítania a felülvizsgálati eljárásban és az NVB határozatát érintően érdemi döntést kellett volna hoznia.
- [78] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [79] Az Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlata során számos alkalommal, többféle megközelítésben foglalkozott a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával. Következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani. {5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [80] Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].
- [81] A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el (513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 734.; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]). A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvoshatóságát {23/1998. (VI. 9.) AB határozat ABH 1998, 182, 186., megerősítette: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15] és 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [82] Az Alaptörvény fenntartotta az Alkotmány korábbi szabályozási koncepcióját mind az érintett alapjog tárgyát, mind pedig a tartalmát érintően. A jogorvoslathoz való jog tehát olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [83] 2. Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a jogorvoslathoz való jog érvényesülését, illetőleg hiányát az országgyűlési képviselő fegyelmi felelőssége tárgyában hozott döntéssel összefüggésben.
- [84] Ezen határozatokban hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosításának a kötelezettségét az Alaptörvény a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel szemben írja elő. Kitért arra is, hogy „az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jog egyik eleme, a felelőtlenség (immunitás, felelősségmentesség) azt jelenti, hogy a képviselő képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – bizonyos kivételektől eltekintve – bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jog biztosításának kötelezettségét viszont – a közigazgatási döntések mellett – csak a bírósági és hatósági döntésekkel szemben írja elő, amely döntések alól az országgyűlési képviselőnek épp a mentelmi joga biztosít mentességet.” {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [38]; 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [40]}

- [85] A hivatkozott döntésekben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[m]ivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.” {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [39]; 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [41]}
- [86] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a fentiek értelmében következetes abban, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosításának a kötelezettsége az Alaptörvényből csak olyan döntésekkel összefüggésben vezethető le, amelyek bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésnek minősülnek. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta az alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló azon határozat jogi jellegét, amely ellen az indítványozó nem tudott jogorvoslattal élni.
- [87] A jelen ügyben kifogásolt kúriai határozat alapjául szolgáló döntést a mentelmi jog felfüggesztéséről nem az Országgyűlés, hanem az NVB hozta. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor különös jelentőséget tulajdonított a fentiekben kifejtett azon megállapításainak, amelyek értelmében a mentelmi jog felfüggesztéséről történő döntéshozatal során az NVB az Országgyűlés helyébe lépve, lényegét tekintve átruházott országgyűlési hatáskört gyakorolva jár el.
- [88] A mentelmi jog alkalmazásának az országgyűlési képviselők esetében más a célja, mint a képviselőjelöltek érintően. Míg ugyanis az országgyűlési képviselőt az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítékaként illeti meg a mentelmi jog, addig a képviselőjelölt mentelmi joga az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójog gyakorlásának a biztosítója. Ez utóbbival kapcsolatosan alapelveként rögzíti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése, hogy a választópolgárok a képviselőket „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson” választják.
- [89] Az Alkotmánybíróság ezért az NVB mentelmi jogot érintő határozatának vizsgálata során annak tulajdonított meghatározó jelentőséget, hogy a mentelmi jog a jogosultakat nem állampolgári joguk, hanem betöltött közjogi tisztségük, feladatvállalásuk alapján illeti meg. A mentelmi jog nem alapjog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, míg a képviselőjelöltet is ezen vállalt feladatával összefüggésben illeti meg. Bár a mentelmi jog a képviselő, illetőleg a képviselőjelölt jogosultságaként nyert megfogalmazást az Ogytv. rendelkezéseiben, alapvető funkciója képviselő esetében az Országgyűlés védelme és zavartalan működésének a biztosítása, míg a képviselőjelöltek kapcsán a választójog gyakorlásának, a választások zavartalan lebonyolításának a garantálása. Ezért nincs a mentelmi jog alanyának a mentelmi jog felett rendelkezési joga. Mivel pedig a jogintézmény feladathoz, funkcióhoz kötődő garancia és nem az érintett saját jogát vagy jogos érdekét érdemben befolyásoló kérdés, a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló határozat nem tekinthető olyan bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésnek, amely vonatkozásában a jogorvoslat hiánya önmagában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét eredményezi.
- [90] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában lefolytatott érdemi vizsgálata folytán – elutasította.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [91] Szükségesnek tartom a határozat indokolásának a kiegészítését.
- [92] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogalkalmazás kiszámíthatósága a jogbiztonság része. A jogbiztonság lényege ugyanis, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393.]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta több határozatában, hogy „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 383.]. Az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatát az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette [pl. 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]-[21], 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [50]].
- [93] 2. Az adott esetben az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozással adta elő, hogy álláspontja szerint az NVB eljárására irányadó eljárási szabályok hiánya folytán sérül a jogbiztonság követelménye. Erre tekintettel indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, hogy alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez-e az Ogytv. azon – indítványban állított – szabályozási hiányossága, amelynek következtében a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak.
- [94] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – gyakorlatának megfelelően – az indítványnak ezeket az elemeit érdemben – az indítványozó kérelmére – nem vizsgálhatta. Ugyanakkor ezzel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni az alábbiakat.
- [95] A fentiekben hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlat szerint a jogbiztonság lényege tehát, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. Az adott esetben az NVB eljárásával összefüggésben ezek a feltételek teljesülnek a határozatban feltárt garanciális rendelkezések érvényesülése következtében.
- [96] Az Alkotmánybíróság határozata megállapította, hogy a képviselőjelöltek vonatkozásban a mentelmi jog felfüggesztésének szabályai nem a Ve.-ből, hanem az Ogytv.-ből következnek (így például a mentelmi jog felfüggesztése iránti kérelem benyújtására jogosult személyi kör, az érintett részvételi joga az eljárásban, a döntés hatálya). Az NVB ügyrendje részben e szabályokra tekintettel rendelkezik úgy, hogy feladat- és hatásköreit a Ve. mellett más jogszabályok keretei között is gyakorolja. Az adott esetben az NVB – ügyrendjének megfelelően – nem a Ve., hanem más jogszabály – az Ogytv. – alapján járt el.
- [97] A jogalkotó azzal, hogy a képviselőjelöltek mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó döntést az NVB hatáskörébe utalta, éppen a képviselőjelölteket megillető jogvédelmet kívánta hatékonyabbá tenni. Ezáltal ugyanis nem a korábbi politikai struktúrát tükröző Országgyűlés döntési jogkörébe tartozik a képviselőjelöltek mentelmi ügyeinek elbírálása, hanem azt a jogalkotó a választáson résztvevő pártok képviselőiből álló választási bizottsághoz telepítette. Véleményem szerint ezáltal a szabályozásban több garanciális rendelkezést is beépített a jogalkotó. Ezek közül a legfontosabb az NVB összetételére vonatkozó rendelkezések [Ve. 16. §, 20. §, 27. § (2) bekezdés]. Emellett pedig az, hogy az NVB ügyrendjének 14. §-a alapján a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntést az NVB jelen lévő tagjai kétharmadának szavazatával hozza meg.
- [98] A fentiek mellett fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy a képviselőjelöltek mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az NVB (és jogelődje az Országos Választási Bizottság) következetes gyakorlatot alakított ki. Az NVB és elődje, az Országos Választási Bizottság 1998. és 2016. között összesen huszonhárom országgyűlési képviselőjelölteket érintő mentelmi ügyben járt el.
- [99] Ezekben az ügyekben az OVB és az NVB azt vizsgálta, hogy a mentelmi ügy alapját képező cselekményre az országgyűlési képviselők adott évi általános választásának kiírását megelőzően került-e sor, és a büntetőeljárás tárgyát képező cselekmény(ek) összefüggésben áll(nak)-e a választási eljárással.
- [100] 3. A fentiek alapján fontosnak tartottam volna a kifejtettek megjelenítését a határozat indokolásában, mert ezek alapján megállapítható, hogy a képviselőjelöltek mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozóan a jogszabályi

rendelkezéseken kívül feltárható olyan következetes és mindenki által megismerhető joggyakorlat, amely a kifogásolt jogalkalmazást – a jogbiztonság követelményeinek megfelelően – kiszámíthatóvá teszi.

Budapest, 2018. március 20.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [101] A többségi határozat rendelkező részével egyetértek, az indokolást az alábbi megjegyzésekkel tartom elfogadhatónak.
- [102] 1. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azzal az irányultságával, amely szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert passzív választójogra visszavezethető védelmet kell élvezzen az a politikai kommunikáció, amelyet a képviselőjelölt a választópolgárokkal folytat. Demokratikus berendezkedésben és működés mellett a képviselőjelölt saját üzeneteit az egyenlő esélyeket biztosító versenyben (választási kampány) közvetíti a választópolgároknak, és ebben a versenyben nyeri el a választópolgárok bizalmát ahhoz, hogy országgyűlési képviselővé váljon. Ha ez az elem nem képezi az aktív és a passzív választójog részét, akkor a választók és a jelölt közötti szabad és egyenlő esélyek melletti kommunikáció csupán a vélemény szabadság, mint kommunikációs alapjogok anyajoga körében lenne értékelhető.
- [103] 2. A jelen alkotmánybíróági eljárás középpontjában a képviselőjelöltet megillető mentelmi jog alkotmányos megítélése állt. Míg az országgyűlési képviselő esetében a mentelmi jogról az Alaptörvény kifejezetten rendelkezik, addig a képviselőjelölt esetében a garanciális – de nem alapjogi tartalmú – jogintézménynek nincs alkotmányos háttere. Ebben a kérdésben tehát nem osztom a többség álláspontját.
- [104] 3. A többségi határozat ugyanakkor helyesen utal arra, hogy a mentelmi jog felfüggesztésének hatáskörében eljáró állami szervek – pl. az országgyűlési képviselők esetében az Országgyűlés, a bírák esetében a köztársasági elnök, stb. – e döntésüket diszkrecionális jogkörben hozzák meg, így az ilyen döntés érdemét illetően főszabályként nem tartozik a jogorvoslathoz való jog védelmi körébe. A képviselőjelöltek esetében a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hatáskörrel rendelkező NVB felfüggesztést elrendelő döntése – hasonlóan más fórumokhoz – azt a meggyőződést tükrözi, hogy a képviselőjelölttel szembeni büntetőeljárás megindításának olyan oka van, amely kimeríti a jelölt „sérthetlenségére” vonatkozó védelmi feltétel feloldásának indokait. Főszabály szerint tehát az NVB döntésének törvényessége nem a Ve., közelebbről nem a választási jogorvoslati szabályok között értékelendő. Így a jogorvoslati szabályok hiánya nem volt számon kérhető a panaszos által támadott kúriai végzésen.
- [105] 4. Ugyanakkor az állami szervnek diszkrecionális döntéseit is olyan eljárási szabályok között kell meghoznia, amelyek előre látható keretet adnak a hatáskörgyakorlásnak. Az egyértelmű eljárási szabályok egyik funkciója az, hogy legitimálják a döntést. Véleményem szerint a testület nem fordított megfelelő figyelmet arra a szabályrendszerre, amelynek keretei között az NVB a képviselőjelöltek mentelmi jogát felfüggeszti. Az Ogytv. Országgyűlésre szabott rendelkezései az NVB-re – annak jogállása, szervezeti felépítése miatt – nem értelmezhetők. Mivel a mentelmi jog felfüggesztése nem választási ügyben hozott döntés, ezért az NVB Ve. szerinti felhatalmazása alapján kiadott ügyrendjének eljárást legitimáló ereje a mentelmi ügyekben kétséges lehet. Álláspontom szerint a testületnek – akár az Abtv.-n alapuló elkülönítés eljárási technikája révén – hivatalból vizsgálnia kellett volna, hogy az NVB döntésének alapjául szolgáló eljárási szabályok megfelelnek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos elv tartalmának.

Budapest, 2018. március 20.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[106] A határozatot az alábbi – indokolására vonatkozó – észrevételeim mellett támogatom:

[107] 1. A mentelmi jog alapvetően az Országgyűlés integritását, a legfőbb népképviselési szervet, mint a népszuverenitás első számú hordozóját védi a képviselő személyének védelmén keresztül. Felfüggesztése (ami nem azonos a megszüntetésével) azt tükrözi, hogy a legfőbb népképviselési szerv adott esetben nem látja szuverenitását sértőnek a képviselővel szemben a büntető, illetve szabálysértési eljárás lefolytatását, és az esetleges kapcsolódó kényszerintézkedéseket. Ez abban történő állásfoglalás is egyben, hogy az említett eljárásokban nem látja megállapíthatónak a hatalommal való visszaélést (a képviselő politikai üldöztetését) vagy a képviselő zaklatását. A legfőbb népképviselési szerv a mentelmi jog felfüggesztésével vagy fenntartásával kapcsolatosan saját védelmének tárgyában szuverén döntést hoz, amivel szemben értelmezhetetlen a jogorvoslat.

[108] 2. A képviselőjelölt mentelmi joga ugyancsak a hatalommal való visszaéléstől véd, biztosítva valamennyi képviselőjelölt szabad kampánytevékenységét. Ez az intézmény a választások szabadságának és tisztaságának garancia rendszerébe illeszkedik. A választási bizottságok – mint a választópolgárok független, kizárólag törvénynek alárendelt szervei – letéteményesei a választások tisztaságának [Ve. 14. § (1) bekezdés]. Az NVB mint legmagasabb szintű választási bizottság ebben a minőségében mérlegeli, hogy adott esetben a büntető (szabálysértési) eljárás megindítása, illetve az ezzel járó kényszerintézkedések a hatalommal való visszaélést (politikai üldöztetést), zaklatást valósítanak-e meg. Döntése alapfunkcióját betöltő, jellegét tekintve az Országgyűlés hasonló döntésével rokonítható szuverén döntés.

[109] 3. Az NVB nem közigazgatási szerv, hanem sajátos közhatalmi szerv {A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag törvénynek alárendelt szervei [Ve. 14. § (1) bekezdés]}, döntése nem hatósági vagy közigazgatási, hanem közhatalmi döntés, így eljárása nem esik az Alaptörvény XXIV. cikkének védelme alá, a döntései elleni, Ve.-ben szabályozott jogorvoslatok lehetősége nem az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésén alapul.

[110] 4. Nem érték egyet a határozat indokolásának [49]–[53] bekezdéseiben szereplő azon megállapítással, hogy „a képviselőjelöltek megillető mentelmi jog a passzív választójog gyakorlásának garanciái körébe tartozik”. A passzív választójog a választópolgár képviselővé választásának jogi lehetőségét jelenti, ezt pedig a mentelmi jog felfüggesztése nem érinti. (Akár a letartóztatott választópolgár is képviselővé választható, mint ahogy az országgyűlési képviselői minőség sem szűnik meg a mentelmi jog felfüggesztésével vagy a képviselő letartóztatásával.) A képviselőjelölt mentelmi jogának funkcióját nézetem szerint – szemben az említett indoklásbeli megállapítással – az indoklás [103] bekezdésében részletezettek képezik.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [111] A határozat rendelkező részében foglalt elutasítással egyetértek, annak indokolását ugyanakkor néhány ponton nem tudom támogatni.
- [112] A határozat többségi indokolása – álláspontom szerint helyesen – úgy foglal állást, hogy a jogalkotót a választási rendszer kialakításában széles mérlegelési szabadság illeti meg, és e körben szabadon dönthetett arról, hogy az országgyűlési választásokon induló képviselő-jelölteknek (a továbbiakban: képviselő-jelölt) mentelmi jogot biztosít. A többségi indokolás ezen megállapításával egyetértek, ugyanakkor úgy vélem, hogy a jogalkotónak nem következik az Alaptörvény egyetlen rendelkezéséből sem kötelezettsége arra nézve, hogy a képviselő-jelölteknek mentelmi jogot biztosítson – azaz akkor sem állna fenn alaptörvény-ellenes helyzet, ha nem létezne ilyen jogosultság.
- [113] Az indokolás rögzíti azt is, hogy a képviselő-jelölti mentelmi jog léte az Ogytv. rendelkezéseiből fakad, nem pedig a Ve. előírásaiból. A képviselő-jelölti mentelmi jog rendeltetésének esetleges célját az indokolásban foglaltakhoz képest azonban másban látom. A képviselő-jelölti mentelmi jog véleményem szerint nem az Országgyűlés védelmére szolgál, és így e tekintetben el kell határolni az országgyűlési képviselőket megillető mentelmi jogtól – amelyet 4. cikkében maga az Alaptörvény konstituál. Ezt az elkülönítést a határozat nem kellő alapossággal teszi meg, sőt azt állítja „[a] képviselőjelöltek mentelmi jogán keresztül tehát a szabályozás a választások folytán megalakuló Országgyűlést védi az azt megválasztó választói akarat zavartalan, befolyásmentes kinyilvánításának biztosításával.” E megállapítás nem vezethető le az Alaptörvényből.
- [114] A határozat a többségi indokolásának fentebb idézett részében a képviselő-jelölti mentelmi jogot a választói akarat zavartalan kinyilvánításának biztosítékeként határozza meg. Emellett az alábbi megállapítást teszi: „[a]z országgyűlési választáson a képviselőjelöltet megillető mentelmi jog a passzív választójog gyakorlásának garanciái körébe tartozik.” Véleményem szerint mindkét megállapítás vitatható. A képviselő-jelölti mentelmi jog ugyanis (ha azt egyáltalán biztosítja a jogalkotó) álláspontom szerint nem az Alaptörvény XXIII. cikkében deklarált választójogot (szűkebb értelemben véve a passzív választójogot) védi, hanem a képviselő-jelölt választási eljárásban való részvételének zavartalanságát (azaz, hogy személyesen is tudjon kampányolni, illetve, hogy ne kerüljön hátrányos helyzetbe olyan képviselő-jelölt társával szemben, akit, mint hivatalban lévő országgyűlési képviselőt véd az Alaptörvény 4. cikke szerinti mentelmi jog – utóbbi szempont a képviselő-jelöltek közötti esélyegyenlőség követelményéből is fakad). Attól ugyanis, hogy a képviselő-jelölt nem élvez mentelmi jogot, vagy épp azt az NVB felfüggeszti, a szavazólapon szerepel, a választópolgárok továbbra is leadhatják rá szavazatukat, és akár meg is választhatják őt képviselőjüknek (és onnantól a megválasztott személyt az Alaptörvény 4. cikke szerinti mentelmi jog illeti meg). Összességében tehát a képviselő-jelölti mentelmi jog nem a passzív választójogot védi, hiszen az a mentelmi jog nélkül sem sérülne.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [115] A Kúria tett egy fontos megállapítást a most vizsgált végzésében, amire – álláspontom szerint – feltétlenül reagálnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak, abból köteles lett volna levonni a megfelelő konzekvenciát.
- [116] A Kúria az NVB határozatát illetően megállapította: „A fent kifejtettek szerint az Ogytv. 79. § (2) bekezdésébe foglalt döntés nem tartozik a Ve. hatálya alá. Egyéb speciális szabályok, garanciális rendelkezések erre az esetre nincsenek.” (Indokolás [17]) A Kúria szerint az NVB tehát úgy határoz az Ogytv. 79. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében, vagyis az országgyűlési képviselő-jelöltek mentelmi jogának felfüggesztéséről, hogy az NVB eljárását egyetlen törvény sem szabályozza, eljárása így parttalanul folyhat, tetszőlegesen hozhatja meg döntését. A Kúria bár ezt megállapította, a problémát nem orvosolhatta, nem vizsgálhatta felül az NVB határozatát, mert pont a hiányzó eljárási szabályok miatt „úgy ítélte meg, hogy a jogorvoslat lehetősége erre vonatkozó speciális rendelkezés hiányában a képviselőjelölt vonatkozásában [...] kizárt” (Indokolás [18]). Törvény által biztosított bírói út nem lévén kénytelen volt a Kúria a hatáskörének hiányát megállapítani az NVB határozatának felülvizsgálatára (Indokolás [19]). Ezért a Kúria az NVB határozattal szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelemmel érdemben nem foglalkozott, azt „érdemi vizsgálat nélkül visszautasította” (Indokolás [20]).
- [117] Az Alkotmánybíróság a Kúria végzésével szemben előterjesztett indítvány alapján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, illetve az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörében járt el. E hatáskörében az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszról, ennél fogva a bírói döntés alkotmányosságáról dönt, s ha az Abtv. „27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti” [Abtv. 43. § (1) bekezdés]. Igen ám, de egy felülvizsgálati kérelmet a bírói út, s ezáltal hatáskör hiányában érdemi vizsgálat nélkül visszautasító bírói végzés kapcsán szinte fel sem vethető az adott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, mely az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadásának törvényi feltétele. Ezért a bírói döntés alaptörvény-ellenessége nem is volt megállapítható. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog, illetve az Alaptörvény XXIV. cikke által garantált tisztességes hatósági eljárás követelménye összefüggésében mindazonáltal az indítvány mégiscsak felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Mégpedig azt, hogy a képviselő-jelöltek mentelmi jogának felfüggesztéséről szóló döntéshozatal törvény által nem szabályozott módon, „garanciális rendelkezések” nélkül zajlik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a mentelmi jog intézménye a közhivatali jogálláshoz tapadó funkcionális jogvédelmi eszköz (339/B/2003. AB határozat, ABH 2009, 1605, 1620.). Márpedig ha ez egy jogvédelmi eszköz, akkor e törvényben – az Ogytv. 79. §-ában – biztosított jogvédelmi eszköz korlátozásának – az NVB általi felfüggesztésének – módját törvényi szinten kellene szabályozni. Ha pedig e jogvédelmet érintő törvényi szabályok hiányzanak, akkor az indítványban is hivatkozott jogorvoslathoz való jog, de végső soron az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti jogkövetkezményt kellett volna megállapítania, fel kellett volna hívnia a jogalkotót feladatának teljesítésére és köteleznie kellett volna az alaptörvény-ellenesség megszüntetésére.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. március 20.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/458/2018.

• • •