

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3002/2015. (I. 12.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 6. § b) pontja, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] Az indítványozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybíróságra.
- [2] Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kérték a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjtv.) 6. § b) pontja, valamint az ezzel szoros tartalmi összefüggésben álló, az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 12. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [12]; 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [18]} Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem a Tv. 12. §-át, hanem a Magyarország helyi

önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Mötv.), a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2014. évi általános választásának napjától hatályos 22. § (3a) bekezdését vizsgálta.

- [4] Az indítványozók szerint az Övjt. támadott rendelkezése azzal, hogy a fővárosi közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak megválasztásában számukra nem biztosítja, hogy szavazatuk megközelítőleg egyenlő súlyú legyen Budapest főváros más – választójoggal rendelkező lakosainak számát tekintve – kisebb kerületei lakóinak szavazatával, az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének és 35. cikkének együttes értelmezéséből következő egyenlő választójogukat sérti, valamint a XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a XV. cikkben biztosított azon jogukat sérti, hogy a helyi önkormányzati képviselők választása során velük összehasonlítható helyzetben lévő polgárokkal összehasonlításban választójoguk vonatkozásában indokolatlan megkülönböztetés ne érje őket. Másodlagosan kérik, hogy szoros tartalmi összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Tv. 12. §-át.
- [5] Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) 57 országgyűlési képviselő indítványára döntött a fővárosi közgyűlés tagjainak választásával kapcsolatos egyes jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége kérdésében, melyek között szerepeltek az indítványozó által vitatott rendelkezések is, ezért a beadványban foglalt alkotmányjogi kérdés ítélt dolognak minősül, annak elbírálására nincs jogi lehetőség. Az indítványozók válaszlevelükben kifejtették, hogy indítványukkal összefüggésben az Abtv. 31. §-a nem alkalmazható, ugyanis az ítélt dolog miatti eljárási akadály az alkotmányjogi panasz eljárásban akkor áll fenn, ha a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján döntött korábban, az Abh. azonban jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján született.
- [6] Az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján, a támadott rendelkezések azonosságára, illetőleg azok összefüggésére tekintettel az Alkotmánybíróság elrendelte az alkotmányjogi panaszok egyesítését. Az egyesítés következtében a két ügyet a jelen határozatával bírálja el az Alkotmánybíróság.

II.

[7] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

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

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

[8] 2. Az Mötv.-nek az indítvánnyal támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„22. § (3a) A fővárosi közgyűlés tagjai a főpolgármester, a fővárosi kerületek polgármesterei, valamint a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselő.”

[9] 3. Az Övjt.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„6. § A fővárosi közgyűlés

- a) 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen,
- b) 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen,
- c) 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz.”

III.

[10] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során azt vizsgálja, hogy

az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek.

- [11] Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
- [12] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott szabály közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló rendelkezés, nincs ugyanis olyan hatósági vagy bírósági döntés, amely közvetlenül az alkotmányjogi panasz tárgyát képező, feltételezett alapjogsértést. Az indítványozók által vélt alapjogsérelem tehát közvetlenül a sérelmezett jogszabály rendelkezésének hatályosulásából következik. Ezáltal a választási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati eljárások a panaszolt jogsérelem esetében nem alkalmazhatók, így a panaszos számára nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló semmilyen egyéb jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy a befogadhatóság szempontjából releváns érintettség a panaszosok oldalán az indítványok benyújtásának pillanatában még nem, de az elbírálás időpontjában – a 2014. október 12-i választásokat követően – már kétséget kizáróan fennáll, lévén, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]].
- [13] Az indítványok megfelelnek az Abtv. 29. §-ában szabályozott követelménynek is. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel az indítványok kapcsán, hogy az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése együtt értelmezendő-e a XXIII. cikk (1) bekezdés szerinti egyéni alapjoggal, annak tartalmi és területi specifikációjaként.
- [14] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a panaszokat befogadta.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e „ítélt dolognak.” Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak

meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának. Tekintettel arra, hogy az Abh. utólagos normakontroll eljárás keretében született, vagyis az Alkotmánybíróság nem alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján döntött ugyanazon jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról, így *res iudicata* megállapításának jelen ügyben nincs helye.

- [16] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt érdemben bírálta el, az Abh.-ban foglaltakat azonban döntésének indokolásánál irányadónak tekintette.

IV.

- [17] Az indítványok megalapozatlanok.

- [18] 1. Az indítványok szerint a választójog egyenlősége a fővárosi közgyűlésnek mint helyi önkormányzati képviselőtestületnek a megválasztásában sérül. Ennek alátámasztására előadják, hogy az Mötv. 3. § (3) bekezdése értelmében a fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat is egyben. Álláspontjuk szerint azzal, hogy az Országgyűlés az Övj. 6. § b) pontja értelmében Budapest főváros kerületeit választókerületeknek minősítette egy népképviselői szerv egyes tagjainak megválasztásában, átlépte a választókerületek kialakításában és a választási rendszer megválasztásában a jogalkotót megillető széles döntési szabadság alkotmányos kereteit, a fővárosi közgyűlés megválasztásában alkalmazandó választási rendszer illetve választókerület-kialakítás választójoguk egyenlőségét alaptörvény-ellenesen sérti. Álláspontjuk szerint ezt az egyenlőtlenséget pusztán az idézi elő, hogy az Övj. 6. § b) pontja alapján a fővárosi közgyűlés egyes tagjainak megválasztásában a fővárosi kerületek választókerületeknek minősülnek, holott lakosságuk illetve választójogosult lakosságuk számában óriási eltérések mutatkoznak.

- [19] 2. Az indítványok annyiban térnek el az Abh.-ban vizsgált indítványoktól, hogy indokolásuk szerint az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése a választójog mint alapjog tartalmi elemét képezi, így a választójog egyenlőségének elve nem pusztán az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdéséből következik, hanem az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével való együttes értelmezéséből, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk

(1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a diszkriminációtilalmat előíró XV. cikk (2) bekezdéséből is.

- [20] 3. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a választójog egyenlőségéből eredő kritériumokat a helyi és különösen a fővárosi önkormányzati rendszer sajátosságaira tekintettel értelmezte és alkalmazta. Ennek során megállapította, hogy „jelentős eltérés van az egyes fővárosi kerületek lakosság száma között. Ez alapján önmagában nézve fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme, ugyanakkor adott a kivételes szabályozás lehetősége is a főváros egysége és kerületi tagozódása körülményeire, valamint közigazgatási és történelmi határvonalaira tekintettel. A jogalkotó – ennek mérlegelésével – olyan további szabályozási elemeket épített be a Tv.-be, melynek a funkciója az egyenlőség elve önmagában nézve fennálló sérelmének más jogi szabályokkal történő ellensúlyozása” (Abh., Indokolás [40]–[41]).
- [21] Az Alkotmánybíróság Abh.-ban lefektetett elvi álláspontja szerint „A fővárosi kerületek eltérő lakosság számából adódó, a választójog egyenlőségének sérelmét eredményező állapot kiegyenlítésére vezette be a törvényhozó az Mötv.-ben azt a döntéshozatali szabályt, amelynek értelmében a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosság számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt. Ez az Mötv. 47. § (3) bekezdésében rögzített, a fővárosi közgyűlés határozathozatalára vonatkozó speciális előírás hivatott biztosítani, hogy a fővárosi közgyűlés döntéséhez a főváros összlakosságának több mint felét képviselő polgármesterek támogatására legyen szükség. A kettős többségi rendszer célja annak biztosítása, hogy a fővárosi kerületek összességében a lakosság számuk arányában legyenek képviselve a fővárosi közgyűlésben a döntések meghozatalakor. Így egyfelől a polgármesterek jelenléte biztosítja a történelmileg kialakult kerületek mindegyikének képviseletét, másfelől azonban az eltérő lakosság számú kerületeket figyelembe véve a jogalkotó a kettős többségi rendszer megalkotásával egyben megteremtette a garanciáját annak is, hogy a fővárosi közgyűlés a főváros lakosságának több mint felét képviselő polgármesterek egyetértésével dönthessen a jogszabályokban meghatározott tárgykörökben. [...] Ez a megoldás a fővárosi közgyűlési döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.” (Abh., Indokolás [45]–[46])

- [22] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a helyi önkormányzati rendszer egyes elemeire vonatkozó, a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztását szabályozó és az indítványozók által támadott jogszabályhelyek kapcsán sem lehet önmagukban megítélni az indítványban felvetett alkotmányossági problémákat. A rendszer egésze tekintetében kell állást foglalni, hogy az egyes korlátozások alkotmányosan indokolhatóak-e, továbbá ennek következtében a korlátozások – összefüggéseikre tekintettel – a rendszer egésze tekintetében lehetővé teszik-e a választójogi alapelvek sérelmének kompenzálása folytán a demokratikus közhatalom gyakorlását.” (Abh., Indokolás [47])
- [23] Az Alkotmánybíróság szerint tehát indok nélkül korlátozza a törvényhozó szabályozási szabadságát e téren az indítványozók által alapul vett összekötésnek az a leszűkített értelmezése az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójog és a 35. cikk (1) bekezdés vonatkozásában, mely szerint ezt az egyenlőséget nem lehet létrehozni a megválasztott képviselők eltérő szavazati súlyának létrehozásával.
- [24] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is utalt arra, hogy az Alaptörvény a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, és magáról a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket; a törvényhozásra bízta a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Ezért továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság gyakorlatából származó azon alapvető tétel, amely szerint „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét”, valamint, hogy e törvényhozói szabadságnak csak az Alaptörvény szab kereteket. (Abh., Indokolás [33])
- [25] A 3141/2014. (V. 9.) AB határozat az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből fakadó választójog egyenlőségének elve kapcsán kimondta, hogy az önmagában nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, Alaptörvényben szabályozott garancia, ezért ennek sérelme sem az alapjogokra vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítéltető meg. {3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32]} Mivel a választójogi alapelvek tekintetében azonban nem volt és jelenleg sincs különbség az országgyűlési és az önkormányzati választások között, ezért az ország-

gyűlési választások tekintetében kialakított alkotmánybíróági határozatok elvi megállapításait az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekinti. (Hasonlóan: Abh., Indokolás [31]).

- [26] Az Abh.-ban kifejtettek szerint a választás és a megválasztott képviselők döntési tevékenysége egyetlen folyamat két részét jelentik, melyek révén a választás által létrehozott népképviselői szervek tevékenykednek az állampolgárok megbízásából. Amennyivel kisebb súlyú szavazattal rendelkezik egy nagyobb kerület választópolgára a fővárosi közgyűlés megválasztása során, annival nagyobb súllyal számít az általa választott polgármester szavazata a fővárosi közgyűlés döntéshozatala során. A fővárosi közgyűlés kerületi polgármester tagjainak ez az eltérő súlyú szavazati joga az általuk képviselt állampolgári közösségek nagysága alapján így aggály nélkül biztosítja az állampolgárok egyenlő nagyságú befolyását a képviselői testületek döntési folyamatában. Az Abh. szerint „a fővárosi önkormányzat hatékony és eredményes működése, a kerületi polgármesterek integrálása a fővárosi közgyűlésbe, a fővárosi kerületek történelmileg kialakult határai, mint adottság alkotmányosan elfogadhatóvá teszik az eltérést az egyes kerületek lakosságszámához igazodva, mert az eltérésből adódó különbséget megfelelően ellensúlyozza a kettős döntéshozatali rendszer.” (Abh., Indokolás [48]) Ez alapján nem áll fenn az indítványozók által állított egyenlőség-sérelem. Ezért az indítvány ezekre vonatkozó részeit elutasította.

- [27] 4. Az egyik indítványozó a támadott rendelkezések kapcsán utalt az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 14. cikkére, valamint ezen Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkére is. Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát azonban nem indítványozhatja bárki. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik az itt felsoroltak közé, ilyen indítvány előterjesztésére tehát nem jogosult. A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

- [28] 5. A további támadott jogszabályi rendelkezéseknek az Alaptörvény indítványozó által megjelölt rendelkezéseivel való ellentétét az indítványozó nem fejtette ki, nem indokolta. Az indítvány ezen elemei ebből az okból

nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában meghatározott feltételnek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. december 16.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1284/2014.

