

Személyesen beadva!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: Kúria útján 11/870-0/2014	
az Alkotmánybíróság részére	
Érkezett: 2014 ÁPR 29. Budapest	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 2+8 db	mm'

KÚRIA 13.		
Kvk.III.37.512/2014.		
Érkezett: 2014 ÁPR. 28		
Példány: 1	Melléklet: 2 mh	Köztök: 91

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Tordai Csaba ügyvéd

[redacted] a csatolt meghatalmazások alapján az Együtt – a Korszakváltók Pártja (székhelye: 1123 Budapest, Alkotás utca 17-19., nyilvántartó bíróság neve és a nyilvántartási szám: Fővárosi Törvényszék, 15146.) I. rendű panaszos és Szigetvári Viktor [redacted]

[redacted] II. rendű panaszos képviseletében eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján

a l k o t m á n y j o g i p a n a s z t

nyújtok be, amelynek keretében kérem, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 15. § (1) bekezdés b) pontját, továbbá az Abtv. 28. § (2) bekezdésére tekintettel – a Nemzeti Választási Bizottság 1063/2014. számú határozatára is kiterjedő hatállyal – a Kúria Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzését semmisítse meg, mivel azok sértik az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

1. A Kúria a hivatkozott végzésében nem változtatta meg a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán az országos listás mandátumok kiosztásáról hozott, 1063/2014. számú határozatát. E döntésében az NVB – a melléklet D. pontjának a töredékszavazatokat megállapító részében – alkalmazta a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontját is, amely szerint „[t]öredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben ... a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.”

2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. 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. A bíróságnak a Ve. szerinti eljárásban hozott döntésével kapcsolatos alkotmányjogi panaszt a Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.”

2.1. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján benyújtott, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabállyal szembeni alkotmányjogi panaszok esetében a hatáskörét megállapította.

A testület ennek keretében a határidőben le nem adott ajánlóívekkel összefüggő ügyekben, így például a 3072/2014. (III. 26.) AB végzésben a jogszabállyal szembeni alkotmányjogi panasz befogadhatóságát tartalmilag vizsgálta, azt az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel, a jogszabállyal összefüggő alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés hiányában utasította vissza. A befogadhatóság tartalmi feltételeinek való megfelelés vizsgálata fel sem merülhetne akkor, ha az Alkotmánybíróság a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz esetében nem járhatna el az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében.

A szavazás napján külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok levélben történő szavazásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3048/2014. (III. 13.) AB végzésében az érintettség hiánya, illetve a jogszabály alkalmazásának elmaradása miatt utasította vissza az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabállyal szembeni alkotmányjogi panaszt. Ezen szempontok vizsgálatára és azok alapján történő visszautasításra sem kerülhetett volna sor, ha az Alkotmánybíróság a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok esetében ne rendelkezne hatáskörrel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint a jogszabály alaptörvényt sérteségének felülvizsgálatára.

Mindez a gyakorlat következik az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési követelményekből is. A Ve. 233. § (1) bekezdése szerinti, rövid határidők mellett lefolytatott panasz eljárás azt célozza, hogy a választási eljárással összefüggő jogviták lehetőség szerint még azelőtt lezárhatóak legyenek, hogy a választási eljárás eredményeként az adott

képviseleti szerv hatásköreinek gyakorlását megkezdi. Amennyiben a választásokkal összefüggő jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára a Ve. 233. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében nem lenne mód, úgy ez a jogalkotói cél nem teljesülhetne.

Szintén ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a jogalkotó a Ve. 233. § (3) bekezdésében az Abtv. olyan rendelkezéseinek alkalmazását is kizárta, amelyek csak jogszabállyal szembeni, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban értelmezhetőek: nem alkalmazható a Ve. 233. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz elbírálása során az Abtv. 57. § (1a)-(1f) bekezdése, amely a jogszabály megalkotójának biztosít véleményezési jogot. Amennyiben a jogszabállyal szembeni, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskör a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok esetében nem lenne alkalmazható, a jogalkotó nem zárta volna ki a csak jogszabályokkal szembeni alkotmányjogi panasz során értelmezhető eljárási szabályok alkalmazását.

Végezetül ez az értelmezés biztosítja egyáltalán a jogsérelmet szenvedettek számára az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésének lehetőségét. A választással összefüggő jogszabályok tipikusan nem hatályosulnak közvetlenül, így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz velük szemben nem vehető igénybe. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezését az is kizárja, hogy a választási jogszabályokat – éppen a választások tisztességes, részrehajlástól mentes lebonyolítása érdekében – jóval a választások, tehát azok alkalmazása előtt hatályba kell léptetni, márpedig az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárást csak a hatálybalépést követő 180 napon belül lehet indítványozni. Éppen ezért ahhoz, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti hatáskör a választási eljárás során alkalmazott jogszabályok esetében ne üresedjen ki, a jogsérelmet szenvedett személyeknek és szervezeteknek lehetőséget kell adni arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabályokkal szemben a Ve. 233. § (1) bekezdése szerint is benyújthassanak alkotmányjogi panaszt.

2.2. A Kúria a választási bizottságok határozatainak felülvizsgálata során azok törvényességét vizsgálja, ennek során a jogszabályokat az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti feladatkörében eljárva alkalmazza {utoljára 3135/2014. (IV. 24.) AB végzés Indokolás [22]}.

2.2.1. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti feladatkörében meghozott bírósági döntések esetében a panaszos számára jogsérelmet jellemzően a bíróság által felülvizsgált alaphatározat okozza, mivel az keletkeztet jogokat vagy kötelezettségeket az

eljárásban részt vevő felek számára; ehhez képest a bírósági döntés az alaphatározat hegyben hagyására, megsemmisítésére vagy reformatórius jogkör esetén megváltoztatására terjedhet ki. Amennyiben a bíróság a felülvizsgálata során nem változtatja meg vagy nem semmisíti meg az alaphatározatot, akkor azzal tartalmilag hatályában fenntartja az alaphatározatban előírt jogot vagy kötelezettséget, szükségképpen alkalmazva ezáltal tartalmilag a jogot vagy kötelezettséget az alaphatározat szerint megalapozó jogszabályt.

2.2.2. A Kúria a jelen panaszeljárás alapjául szolgáló, Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzésében rámutatott, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy hatályos jogszabályok alkalmazását mellőzze a választási határozatok felülvizsgálata során azon az alapon, hogy azok ellentétesek az Alaptörvénnyel; erre tekintettel utasította el érdemi vizsgálat nélkül a Nemzeti Választási Bizottság 1063/2014. számú határozatát azért támadó kérelmet, hogy az a Vjt. 15. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenes b) pontját alkalmazta.

Ez a kúriai döntés tartalmilag akként értékelhető, hogy a Kúria az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti feladatkörében eljárva a Nemzeti Választási Bizottság határozatát a Vjt. 15. § (1) bekezdés hatályos b) pontjának megfelelőnek találta, vagyis a bíróság döntése a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontját alkalmazta.

Maga a kúriai végzés utal arra, hogy ha a választási bizottságok határozatai alaptörvény-ellenes jogszabályon alapulnak, az alaptörvény-ellenesség megítélésére az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasz eljárásban csak az Alkotmánybíróságnak van hatásköre. A Kúria azon jogértelmezése, amely szerint a választási bizottságok által alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásával meghozott határozatainak felülvizsgálatára irányuló kérelmet érdemi vizsgálat nélkül utasítja el, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés c) pontjára mint további speciális jogorvoslati lehetőségre való utalással együttesen azt jelenti, hogy az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabályi rendelkezést a Kúria a döntésében alkalmazta.

Ellenkező értelmezés elfogadása esetén választási ügyekben nem lenne lehetőség az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére, ha az alaptörvény-ellenes jogszabályt a választási bizottság alkalmazta, hiszen az alaptörvény-ellenesség érdemi vizsgálatára a Kúriának nincs hatásköre, ami a kúriai végzés tanúsága szerint a felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását eredményezi. Nyilvánvalóan abszurd eredményre vezetne, ha az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére csak akkor lenne lehetőség, ha a bíróság a választási határozat felülvizsgálata során a határozatot az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásával megváltoztatja.

2.2.3. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a Kúriának a választási határozattal szembeni felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzésére hivatkozva előterjesztett, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz befogadásának formai feltételeinek fennállását megállapította, ha a panasz a Kúria döntésével közvetlenül összefüggő jogszabály alaptörvény-ellenességét állította {például 3126/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [16]}.

2.3. A Kúria által alkalmazott, a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja az alábbiakban részletesen kifejtettek szerint sérti a panaszosoknak az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében elismert, a választójog egyenlőségéhez való jogát, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a diszkrimináció-tilalmat előíró XV. cikk (2) bekezdését.

2.3.1. A választójog egyenlőségét az Alaptörvény ugyan nem az alapvető jogokat elismerő, Szabadság és felelősség részben tartalmazza, azonban az a választójog mint Alaptörvényben biztosított jog egyik lényegi jellemzőjét képezi, az az aktív, illetve a passzív választójogtól mint jogosultságtól nem választható el, ezért az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének sérelme – a választójog egyenlősége szempontjából – az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feltételt teljesíti.

2.3.2. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése olyan általános egyenlőségi szabály, amely az alapvető jogok tekintetében érvényesül. Ezen egyenlőségi szabály az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójog tekintetében is irányadó.

A választójog egyenlősége ennek megfelelően nem pusztán az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből következik, hanem az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a diszkrimináció-tilalmat előíró XV. cikk (2) bekezdéséből is. Erre az összefüggésre mutatott rá korábban a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat is, amely megállapította, hogy az „egyenlő választójog speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséhez képest.” [ABH 2005, 246, 248.]

A választójog egyenlőségének sérelme ennek megfelelően az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a diszkrimináció-tilalmat előíró XV. cikk (2) bekezdésének megsértését is jelenti, amely az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása során az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének minősül.

2.3.3. Az I. rendű panaszos az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán jelölő szervezetként országos listát állított (lásd a Nemzeti Választási Bizottság 115/2014. számú határozatát, <http://valasztas.hu/hu/ovb/hatarozatok/2014/2014-4205.html>).

A jelen alkotmányjogi panasz benyújtását megalapozó kúriai döntéshez vezető eljárásban az I. rendű panaszos részt vett, abban kérelmezőként járt el. A kúriai döntés az I. rendű panaszos jogait közvetlenül érinti, mivel az nem változtatta meg az I. rendű panaszos mint jelölő szervezet listája által megszerzett mandátumok számát megállapító választási bizottsági határozatot. Az I. rendű panaszos közvetlen érintettségét álláspontom szerint már ez önmagában megalapozza.

Ezen túl a Vjt. 16. §-a szerint a választási rendszer országos listás ágán a pártlisták szereznek mandátumot, amelyeket jelölő szervezetek állítanak. A passzív választójog egyenlősége ennek megfelelően az országos listán történő mandátumszerzés szempontjából a jelölő szervezetek jogait közvetlenül érinti, ezért a választójog egyenlősége vonatkozásában az I. rendű panaszos közvetlen érintettsége fennáll.

A közvetlen érintettséget támasztja alá az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga (például *Georgian Labour Party v. Georgia*, application no. 9103/04. 72-74. pont) is, amely szerint az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének a választójoggal összefüggő 3. cikkével kapcsolatban a panaszos érintettsége fennáll, ha a választásokon jelölő szervezetként részt vett.

Hivatkozom továbbá arra is, hogy a 31/2013. (X. 28.) AB határozat [18] pontja és az 1/2014. (I. 21.) AB határozat [15] pontja szerint a népszavazást kezdeményező párt a választási eljárással összefüggésben az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából a népszavazáshoz való joggal összefüggésben érintettnek tekinthető. Ebből következően a választójog vonatkozásában a jelölő szervezetként a választásokon induló párt is érintettnek tekinthető, hiszen a választhatóság joga és a jelölő szervezet között még szorosabb az összefüggés, mint a népszavazási aláírásgyűjtés kezdeményezője és a népszavazáshoz való jog között.

2.3.4. A II. rendű panaszos az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán országos listán jelöltként indult (lásd a Nemzeti Választási Bizottság 115/2014. számú határozatának mellékletét, <http://www.valasztas.hu/hu/ovb/content/mell/115-2014mell.pdf>).

A jelen alkotmányjogi panasz benyújtását megalapozó kúriai döntéshez vezető eljárásban a II. rendű panaszos részt vett, abban kérelmezőként járt el. A kúriai döntés a II. rendű panaszos jogait közvetlenül érinti, mivel az nem változtatta meg az NVB azon határozatát, amely a II. rendű panaszos megválasztásával is foglalkozott. A II. rendű panaszos közvetlen érintettségét álláspontom szerint már ez önmagában megalapozza.

Az alábbiakban részletesen kifejtettek szerint a választójog egyenlőségének részét képezi, hogy „a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.” (809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.) Ennek megfelelően a passzív választójog egyenlősége az országos listán szereplő jelöltek jogait közvetlenül érinti, ezért a választójog egyenlősége vonatkozásában a II. rendű panaszos mint jelölt közvetlen érintettsége fennáll.

A közvetlen érintettséget támasztja alá az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga (például *Yumak and Sadak v. Turkey*, application no. 10226/03) is, amely szerint az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének a választójoggal összefüggő 3. cikkével kapcsolatban a panaszos érintettsége fennáll, ha a választásokon jelöltként indult.

2.3.5. A II. rendű panaszos nyilatkozik arról, hogy az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán a szavazatát leadta, ugyanakkor a választójog titkossága nem teszi lehetővé azt, hogy erre vonatkozó igazolással vagy más okirati bizonyítékkal rendelkezzen. Amint az a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatból következik, ha az érintettség jogszerű igazolása a panaszos részéről nem elvárható, ugyanakkor az eset összes körülménye alapján a potenciális érintettsége alátámasztható, az Abtv. alkalmazásában a panaszos közvetlen érintettsége megállapítható {Indokolás [32] és [35]}.

Az alábbiakban részletesen kifejtettek szerint a választójog egyenlőségének részét képezi, hogy „a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.” (809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.) Ennek megfelelően ha egy választópolgár a szavazata azonos súlya érvényesülésének hiányát sérelmezi, az az aktív választójog egyenlősége szempontjából a közvetlen érintettségét mind az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése, mind pedig az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában alátámasztja. Ennek megfelelően az aktív választójog egyenlősége szempontjából a II. rendű panaszos mint szavazatát leadott választópolgár közvetlen érintettsége fennáll.

2.4. A panaszosok a Nemzeti Választási Bizottság jogsérelmet okozó határozatával szemben érdemi, az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét részletesen alátámasztó felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő a Kúriához, ezzel a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették.

2.5. A jelen panasszal érintett kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű, mert a törvényalkotó választási rendszer megalkotásával összefüggő szabadságának a választójog egyenlőségére tekintettel érvényesülő korlátait érinti, illetve az alaptörvény-ellenesség a bírói

döntést érdemben befolyásolta, hiszen a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazása nélkül az országos listás mandátumok eltérően oszlanának meg az egyes listák között.

2.6. A támadott végzést a Kúria 2014. április 26-án hozta, az a panaszos számára telefax útján 2014. április 26-án került kézbesítésre, így a háromnapos törvényi határidőn belül kerül benyújtásra a panasz.

3. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése és az előző Alkotmány 70. § (1) bekezdése az országgyűlési választásokon érvényesülő választójogot a magyarországi lakóhellyel rendelkezés kivételével azonosan szabályozza, így – tekintettel az 1/2013. (I. 7.) AB határozat [50] pontjára is – a választójoggal összefüggő, az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban foglalt jogértelmezések az Alaptörvénynek való megfelelés vizsgálata során is irányadóak.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének lényegi egyenlőségére tekintettel az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában {Indokolás [23]}, illetve kifejezetten a választójoggal összefüggésben az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban {Indokolás [88]} megállapította, hogy a testület korábbi joggyakorlata az Alaptörvény hatálybalépését követően is irányadó.

Az Alaptörvénynek a választójog egyenlőségét rögzítő 2. cikk (1) bekezdése és a korábbi Alkotmány 71. § (1) bekezdése szövegszerűen azonos, így a választójog egyenlőségére vonatkozó korábbi alkotmánybírósági gyakorlat az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének értelmezése során is irányadó.

4. A választási rendszer meghatározásában az Országgyűlésnek mint törvényalkotónak az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint széles mérlegelési joga van, amelyen belül azonban az Alaptörvény rendelkezéseinek szigorúan érvényesülnie kell.

Amint arra a 63/B/1995. AB határozat is rámutatott, „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 jelöltállítást, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” [ABH 1996, 509, 513.] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a választási rendszer egészének, illetve egyes rendszerelemek

egészének (többségi elem, arányos elem, kompenzációs elem) alkotmányossági felülvizsgálatától tartózkodott, az adott rendszerelemen belül azonban az egyes szabályozási megoldások alkotmányosságát érdemben, a szükségesség-arányosság tesztje szerint vizsgálta [lásd például a bejutási küszöbvel összefüggésben a 3/1991. (II. 7.) AB határozat].

Ez a gyakorlat összhangban van más európai államok alkotmánybíróságainak alkotmányértelmezésével is. A német szövetségi alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata is abból indul ki, hogy a szövetségi alaptörvény a választási rendszer részletes szabályait nem határozza meg, így az alapvetően a törvényhozásra tartozó kérdés. A választási rendszer meghatározásának szabadságán belül azonban az alkotmányossági követelményeknek szigorúan érvényesülniük kell, mivel a választási rendszer a politikai versenyt érinti, ezáltal pedig a mindenkori parlamenti többségnek lehetősége van arra, hogy ennek szabályozása során a közjó érvényre juttatása helyett a saját hatalmi érdekeinek megfelelően cselekedjen. [2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10. <91>] Az olasz alkotmánybíróság is hangsúlyozza, hogy a választási rendszer jellegét az olasz alkotmány nem határozza meg, így abban a törvényalkotónak széles mozgástere van, ezzel azonban csak az alkotmányosság keretei között, olyan módon élhet, hogy az nyilvánvaló ésszerűtlenséget ne eredményezzen. [Sentenza n. 1 anno 2014. 3.1. pont]

5. A magyar Országgyűlés a Vjt. megalkotásával – a nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzésére és a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárokra vonatkozó sajátos szabályozásra most ki nem térve – egy kétszavazatos, három alrendszer tartalmazó választási rendszert vezetett be. Egyrészt a 106 egyéni választókerületben egyfordulós, érvényességi küszöb nélküli relatív többségi rendszer érvényesül. Másrészt a választópolgárok közvetlenül, országos pártlistákra leadott szavazataival a rendszer arányos elemében listás mandátumok szerezhetőek. Harmadrészt ugyancsak a pártok országos listáiról lehet mandátumot szerezni az egyéni választókerületben leadott egyes szavazatokkal.

Ugyan a második és a harmadik alrendszer révén ugyanazon országos listáról szerezhetőek mandátumok, de jellegét tekintve a két rendszer egyértelműen elválík egymástól: a közvetlen listás szavazat az arányosságot, míg a töredékszavazat a kompenzációt szolgálja.

A Vjt. által bevezetett rendszerben – a korábbi szabályozástól eltérően – a listás szavazatok nem megyei szinten, hanem az alrendszeren belül a matematikailag elérhető legnagyobb arányosságot biztosító országos listán eredményeznek mandátumot, így a listás szavazatok vonatkozásában a korábban jellemző alacsony magnitúdóból (megszerezhető mandátumszámból) fakadó aránytalanságokat nem szükséges és nem is lehetséges már

kompenzálni. A Vjt. hatálya alatt ennek megfelelően a kompenzációs mandátumszerzési lehetőség kizárólag az egyéni választókerületekben leadott szavazatokon alapul.

6. A 809/B/1998. AB határozat óta töretlen gyakorlat szerint „[a] választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.” (ABH 2000, 783, 784.)

A szavazatok azonos értéke a plurális választójogot, vagyis azt zárja ki, hogy egyik választópolgár több szavazatot adhasson le, mint egy másik választó, míg a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlya azt a követelményt támasztja, hogy lehetőség szerint azonos mértékben eredményezzen mandátumot minden egyes szavazat.

Míg a szavazatok azonos értékét feltétel nélküli, csak az Alaptörvényben korlátozható követelményként tételezte az Alkotmánybíróság, a szavazatok egyenlő súlyának nem tulajdonított abszolút hatályt, tekintettel arra, hogy „[a] választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez.” [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18.] Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényalkotónak teljes szabadságában állna a szavazatok egyenlő súlyára vonatkozó követelmény megtartása vagy meg nem tartása, mivel „[a] választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el.” [22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 252-253.]

A jogalkotó számára a szavazatok egyenlő súlyának mint a választójog – annak lényegi részét képező egyenlőségén keresztül megvalósuló – korlátozására ennek megfelelően az alapjogkorlátozásra irányadó gyakorlat szerint, a szükségesség és arányosság követelményére figyelemmel van alaptörvényszerű lehetőség. Ugyanez a szükségességi-arányossági teszt érvényesül a szavazatok egyenlő súlyára vonatkozó követelmény korlátozásának megítélése során akkor is, ha azt a választójoggal összefüggő megkülönböztetésként értelmezzük. Legutóbb a 3/2014. (I. 21.) AB határozat erősítette meg az Alkotmánybíróságnak azt a következetes gyakorlatát, hogy „a megkülönböztetés indokoltságának eldöntéséhez alkalmazott alkotmányos mérce elsősorban attól függ, hogy a megkülönböztetést tartalmazó szabály az Alaptörvény által biztosított alapjogok vagy a jogrendszer alacsonyabb szintű normája által biztosított jogok tekintetében valósítanak meg különbségtételt. Míg az előbbi

esetben az alapjog-korlátozás szigorú - az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének második mondatában is megjelenő - szükségesség-arányosság tesztje a mérce, addig az utóbbi esetben az ésszerűségi tesztet kell alkalmazni.” {Indokolás [56]}

7. A választási rendszer meghatározásának szabadságából következik, hogy a többségi vagy arányos, esetlegesen a vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét, azonban a megalkotott választási rendszeren, illetve vegyes rendszer esetében annak részelemein belül a szavazatok egyenlő súlyozásának követelményétől csak további alkotmányos indokkal lehet eltérni.

A relatív többségi választási rendszerekben a szavazatok súlya közötti különbség a rendszer jellegéből fakadóan jelentős mértéket ölthet, hiszen alacsony, akár harminc-negyven százalék körüli szavazataránnyal is a mandátum 100%-át lehet megszerezni. Mindez azt jelenti, hogy a győztes jelöltre voksolók szavazatának súlya $[100\% \text{ mandátum} / 30\% \text{ szavazat} = 3,33 \text{ súly}]$ akár háromszoros is lehet, míg a vesztes, akár csak alig kevesebb voksot szerzett jelöltre szavazók szavazatának súlya nulla $[0\% \text{ mandátum} / 25\% \text{ szavazat} = 0 \text{ súly}]$. Ez a súlybeli különbség azonban a relatív többségi rendszerelem jellegéből fakad, ekként annak alkotmányos indoka van, és az ezen cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket a szavazatok súlyának eltérő volta nem lépi túl, így az megfelel a választójog egyenlőségének korlátozásával szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek.

8. Az 5. pontban kifejtettek szerint a töredékszavazatokkal megszerezhető országos listás mandátumoknak az a rendeltetése a választási rendszeren belül, hogy az egyéni választókerületekben leadott szavazatokkal összefüggő kompenzációt valósítsanak meg.

8.1. A 7. pontban kifejtettekre tekintettel az egyéni választókerületben a vesztes jelöltre leadott szavazatok alapvetően 0 értékű súllyal rendelkeznek, amelyet a jogalkotó a kompenzációs mechanizmus által valamelyest megnövel, kis mértékben közelítve ezzel a megszerzett mandátumok súlyát a leadott szavazatok súlyához.

8.2. A Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerint a győztes jelöltre leadott, a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatok is töredékszavazatnak minősülnek, amelyekkel az országos listáról mandátumot lehet szerezni. Mindez arra vezet, hogy a győztes jelöltre leadott szavazatok – a relatív többségi elv érvényesülésével egyébként is, de a 7. pont szerint alaptörvény-szerűen – jelentősen nagyobb

súlyát a jogalkotó tovább növeli, hiszen a szavazatok relatív többségével egyet meghaladó számú mandátumot lehet szerezni [a 7. pont szerinti példánál maradva a (100% egyéni mandátum + x% kompenzációs országos listás mandátum/ 30% szavazat szükségképpen nagyobb súlyt eredményez, mint az x% kompenzációs országos listás mandátum nélkül].

A szavazatok azonos súlyára vonatkozó követelményt ezzel a győztes jelölt tekintetében a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja tovább korlátozza, hiszen egymástól elkülönülten érvényesül a relatív többségi jellegből szükségképpen fakadó felülsúlyozottság, valamint a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti győzteskompenzáció okozta felülsúlyozás. A két felülsúlyozás alkotmányossága egymástól függetlenül ítélandó meg, mivel az egyik a relatív többségi rendszerelem lényegéből fakad, míg a másiknak kifejezetten szabályozási, az elsőtől elkülöníthető oka van.

9. A Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti győzteskompenzáció a 6. pontban kifejtetteknek megfelelően álláspontom szerint akkor alaptörvényszerű, ha annak alkotmányos indoka van, az adott cél eléréséhez feltétlenül szükséges a szavazatok lehetőség szerint egyenlő súlyának korlátozása, az elérni kívánt céllal a korlátozás arányos, továbbá az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választotta a törvényalkotó.

9.1. A vesztes egyéni jelőltre leadott szavazatok kompenzálásának alkotmányos indoka 8.1. pont szerint a szavazatok lehetőség szerint azonos súlyának elősegítése, hiszen kompenzáció nélkül a vesztes jelőltre leadott szavazatok súlya nulla lenne. Mivel a győztes jelőltre leadott szavazatok súlya az egyet szükségképpen meghaladja, ez az alkotmányos indok nem szolgálhat a győzteskompenzáció alapjául, hiszen eleve felülsúlyozott a győztes jelőltre leadott szavazat.

9.2. A győzteskompenzáció másik lehetséges alkotmányos indoka lehet a kormányozhatóság, a stabil kormánytöbbség létrejöttének elősegítése.

Arányos választási rendszerekben mindez nem példa nélküli, így például a listás választási rendszert alkalmazó Görögországban a győztes párt ötven pluszmandátumhoz jut. Ugyancsak győzteskompenzáció érvényesült korábban Olaszországban is, ahol – a képviselőház esetében az ország egésze vonatkozásában, míg a szenátus esetében az adott tartomány vonatkozásában – a győztes pártlista a megszerezhető mandátumok 55%-át kapta meg. Egyik esetben sem lehet azonban elvonatkoztatni attól, hogy alapvetően arányos, pártlistás választási rendszerekről van szó, amelyek esetében – részben történelmi tapasztalatok és nemzeti

sajátosságok okán is – a stabil parlamenti többség létrejöttének igénye indokolta az egyébként tisztán arányos választási rendszer korrekcióját.

Megjegyzem, hogy az ismertetett győzteskompenzáció mértékét az olasz Alkotmánybíróság a már hivatkozott, 2014. évi 1. számú döntésével alkotmányellenesnek minősítette, mivel a testület szerint az a kormányozhatóság érdekében a feltétlenül szükségesnél nagyobb mértékben érvényesítette a győzteskompenzációt, ezzel pedig aránytalanul korlátozta a választójog egyenlőségének részét képező, a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyára vonatkozó követelmény érvényesülését: „[a] vizsgált szabályok ugyan alkotmányos célt szolgálnak, ami a kormány stabilitása, illetve a parlamenti döntéshozatal hatékonysága, de ezzel egy olyan rendszert alkotnak, ami nem tartja tiszteletben az egymással szemben álló alkotmányos célok és értékek konfliktusában a legkevésbé korlátozó eszköz választásának kötelezettségét, ezzel megsértve az Alkotmány 1 cikk (2) bekezdését, 3 cikkét, 48. cikk (2) bekezdését és 67. cikkét. Azaz a szabály nem arányos az elérni kívánt célhoz képest, mivel torzítja a parlament képviseleti jellegét, nem különben a választójog egyenlőségét, a szükségesnél nagyobb mértékben, amely annak a képviseleti demokráciának jelenti az érdemi megváltoztatását, amelyen az egész alkotmányos rendszer alapjai nyugszanak.”

9.3. A Vjt. által bevezetett vegyes választási rendszer erősebben többségi jellegű, mint a korábbi, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény szerinti választási rendszer, mivel a többségi elemet megjelenítő egyéni választókerületek aránya 45,6%-ról 53,27%-ra emelkedett. Ennek megfelelően a Vjt. a kormányozhatóságot a többségi elem jelentős, 50%-ot meghaladó mértékű alkalmazásával biztosítja; ehhez képest a kormányozhatóság érdekében további korrekcióra nincsen elkerülhetetlenül szükség.

Ennek megfelelően álláspontom szerint a Vjt. egész rendszerét együttesen szemlélve a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti győzteskompenzációnak nincs olyan alkotmányos indoka, amely elkerülhetetlenül szükségessé tenné a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyára vonatkozó követelmény további, a relatív többségi rendszerelem lényegéből nem következő korlátozását, ezért a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja ellentétes az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésével, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével.

Mindezek alapján kérem, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontját semmisítse meg, mondja ki, hogy az a Kúria Kvk.III.37.512/2014. szám alatti eljárása során nem alkalmazható, továbbá az Abtv. 28. § (2) bekezdésére tekintettel – a Nemzeti

Választási Bizottság 1063/2014. számú határozatára is kiterjedő hatállyal – a Kúria Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzését semmisítse meg.

A panaszosok és a jogi képviselő hozzájárulnak ahhoz, hogy azonosító adataik kivételével az indítványt az Alkotmánybíróság a honlapján közzétegye.

Budapest, 2014. április 28.

Tisztelettel,


dr. Tordai Csaba

