

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdésével, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdésével és 38. § (1) bekezdés *b*) pontjával összefüggő, mulasztással előidézett alaptörvényellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László és dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdése alapján a polgármesterek választásán olyan jelölt is választható, aki a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be.

Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2020. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 8.Mpkf.50.040/2017/3. számú végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó (Gyenes Levente Zoltán) jogi képviselő [Dr. Hórich és Varga Ügyvédi Iroda (ügyintézők: dr. Hórich Ferenc és dr. Varga Szilvia ügyvéd)] útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [2] Ebben kérte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Budapest Környéki Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) 8.Mpkf.50.040/2017/3. számú végzésének – az Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 18.Mpk.50.139/2016/5. számú végzésére is kiterjedő hatállyal – az alaptörvény-ellenességét, és azt semmisítse meg.
- [3] Az indítványozó kérte továbbá az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alapján, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: alaptörvény-ellenes a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja, illetve „annak – az elsőfokú és a másodfokú bíróság általi – azon értelmezése, miszerint a méltatlanság miatt korábban lemondott – közügyek gyakorlásától el nem tiltott, valamint aktív és passzív választójoggal rendelkező – polgármesterre az újráválasztását követően új, méltatlansági okot jelentő magatartás elkövetésének hiányában is ismételt alkalmazhatóak az Möt. méltatlanságra vonatkozó szabályai egy már megszűnt polgármesteri tisztség alatt elkövetett méltatlansági okot jelentő magatartás miatt”.

- [4] 2. Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó Gyömrő Város Önkormányzatának polgármestere volt. A Szegedi Ítéltábla 2016. április 20-án kelt – Bf.I.607/2015/60. számú – jogerős ítéletében az indítványozót szándékos bűncselekmény – folytatólagosan elkövetett adócsalás büntette és folytatólagosan elkövetett magánokirat-hamisítás vétsége – miatt 9 hónap, végrehajtásában 2 évre felfüggesztett szabadságvesztéssel sújtotta. A bíróság ítéletében a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények tekintetében az indítványozót előzetes mentesítésben nem részesítette. Az indítványozó a jogerős ítélet meghozatalát követően, 2016. június 1-jével a polgármesteri tisztségről lemondott.
- [5] A település választópolgárai a 2016. augusztus 28-ára kitűzött időközi polgármesteri választáson ismételen az indítványozót választották meg polgármesternek.
- [6] A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) 2016. szeptember 28-án kezdeményezte Gyömrő Város Önkormányzat Képviselő-testületénél (a továbbiakban: képviselő-testület) a polgármester méltatlanságának a megállapítását. A képviselő-testület a 168/2016. (X. 28.) számú határozatban úgy rendelkezett, hogy az indítványozó polgármesteri megbízatását nem szünteti meg, és a méltatlanságot nem állapítja meg, mert a méltatlanság alapjául szolgáló körülmények nem állnak fenn. Döntésének indokai között utalt arra, hogy a választhatóság alkotmányos alapjoga magában foglalja azt, hogy a megválasztott állampolgár az adott tisztséget betöltse. Másrészt utalt arra is, hogy az indítványozó korábbi polgármesteri tisztsége megszűnt, újraválasztásával új közjogi megbízatás jött létre, a méltatlanság megállapításakor pedig csak az új tisztség keletkezése utáni cselekmények vehetők figyelembe.
- [7] 3. A kormányhivatal az Mötv. 37. § (6) bekezdése alapján a bíróságnál kezdeményezte az indítványozó méltatlanságának a megállapítását.
- [8] 3.1. Az elsőfokú bíróság végzésében megállapította, hogy az indítványozó méltatlan a polgármesteri tisztség betöltésére.
- [9] Az elsőfokú bíróság mindenekelőtt rögzítette végzésének indokolásában: a bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy ugyanazon jogerős bírói ítélet alapján megállapítható-e a méltatlanság, ha a polgármesteri tisztség lemondás folytán történt megszűnését követően a választópolgárok az érintettet ismételen polgármesternek választották.
- [10] Az elsőfokú bíróság az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján vizsgálta a méltatlanság fennállását. E szerint a méltatlanság akkor állapítható meg, ha az érintettet szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a törvény további feltételt nem határoz meg, így nincs jelentősége annak, hogy az elkövetett bűncselekmény a polgármesteri tisztség ellátásával összefügg-e, és annak sem, hogy a jogerős ítélet meghozatalára mikor került sor. Amennyiben az indítványozó az ítélet hatálya alatt áll és egyúttal polgármesteri tisztséget tölt be, akkor méltatlansága a törvény erejénél fogva fennáll.
- [11] Az elsőfokú bíróság – az indítványozó érvelésére tekintettel – utalt arra is, hogy álláspontja szerint nem áll fenn kollízió az Mötv. méltatlanságra vonatkozó rendelkezései és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdése (a továbbiakban: Övjt.) között. E rendelkezés szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az elsőfokú bíróság tényként rögzítette, hogy a polgármesterré történő választhatóság feltételei valóban nem egyeznek meg a méltatlansági esetkörökkel. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy „itt két önálló jogintézményről van szó”. Az elsőfokú bíróság a végzésének indokolásában rámutatott arra is: „Természetesen felvethető, hogy indokolt-e a[z] [...] [Övjt.] 1. § (4) bekezdésében foglalt feltétel (»jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti«) és a Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt feltétel (»szándékos bűncselekmény miatt jogerős szabadságvesztésre ítélték«) közötti különbség fenntartása, ez azonban a jogalkotóra tartozó kérdés.”
- [12] 3.2. A másodfokú bíróság az elsőfokú végzést helybenhagyta. Döntésének indokai körében kiemelte, hogy a jogvita elbírálása szempontjából két körülménynek van jelentősége. Az egyik, hogy a jogerős büntetőítélthez kapcsolódóan a büntetőjogi szankciókon túl van-e egyéb jogkövetkezmény, megvalósult-e a jogviszony szempontjából releváns, külön törvényben meghatározott tényállás valamennyi eleme. A másik az, hogy az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülésre sor került-e.

- [13] A másodfokú bíróság kiemelte, hogy a terhelt a vele szemben elrendelt büntetés alkalmazásával büntetett előéletűvé válik, és a büntetőjogi elítéléshez a büntetőjogi mellett más jogágak által szabályozott hátrányos jogkövetkezmények is fűződhetnek. Az adott esetben az indítványozó jogerős elítéléséhez a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 97. § (1) bekezdés értelmében büntetőjogon kívüli egyéb szankcióként kapcsolódik az Mötv. 72. § (4) bekezdése értelmében alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja.
- [14] A másodfokú bíróság hangsúlyozta: az Mötv. hivatkozott rendelkezései értelmezést, mérlegelést nem igényelnek, azokból egyértelműen állapítható meg, hogy a polgármesteri tisztségre való méltatlanság megítélése során a jogkövetkezmény pusztán ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy valakit (adott esetben: az indítványozót) szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, és ennek következtében büntetett előéletűvé vált.
- [15] A másodfokú bíróság álláspontja szerint a jogvita elbírálása során jelentősége van annak, hogy a büntetett előlethez fűződő egyéb hátrányok alól a terhelt mikor mentesül. Az elítélés tényéhez ugyanis maga a jogalkotó kapcsolta a rehabilitáció (mentesítés) jogintézményét. Erre tekintettel a másodfokú bíróság megvizsgálta – az indítványozó érvelésére is tekintettel –, hogy újraválasztásának a ténye eredményezhetett-e mentesülést. Ennek vizsgálata során figyelembe vette az Alkotmánybíróság 144/2008. (XI. 26.) AB határozatában kifejtetteket, továbbá a Btk. 98–104. §-aiban foglaltakat.
- [16] A fentiekre tekintettel a másodfokú bíróság kiemelte, hogy a mentesítésre vonatkozó szabályok körében nincs olyan, amely a Btk. 97. § (1) bekezdéséhez hasonló felhatalmazást adna a mentesülés szabályainak más törvényben való szabályozására. E rendelkezésből a másodfokú bíróság szerint egyértelműen következik, hogy az elítélés tényéhez, és az ebből fakadóan a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesülésre – beleértve ebbe az egyéb törvény által meghatározott következményeket is – csupán a Btk. 99. §-ában szabályozott módok alapján van lehetőség. A másodfokú bíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény mentesülésre vonatkozó szabályt nem tartalmaz. Az a tény pedig, hogy a választási eljárásról szóló törvény az indítványozó konkrét elítéléséhez nem fűzött választhatatlanságot, és a választási eljárás során a választópolgárok rendkívül magas arányú támogatottsága mellett az indítványozó ismételen polgármesteri tisztséget nyert, a Btk. 97. §-a szerinti jogkövetkezmény alól nem mentesít. Ezek a szabályok még mérlegeléssel sem értelmezhetők akként, hogy azok a Btk. 99. §-a szerinti mentesítési módnak felelnének meg.
- [17] Összességében a másodfokú bíróság kiemelte, hogy az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól – beleértve ebbe az Mötv. 72. § (4) bekezdés alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti jogkövetkezményt is – a kérelmezett csupán akkor mentesülhetett, ha vele szemben a Btk. 98–99. §-ai szerinti mentesítés hatálya beállt. Erre az indítványozó nem hivatkozott, ezért a polgármesteri tisztségre való méltatlansága egészen addig fennáll, amíg a mentesülés be nem következik.
- [18] 3.3. Az indítványozó a jogerős végzés ellen felülvizsgálati kérelmet és alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [19] Az Alkotmánybíróság – egyesbíróként eljárva – az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 32. § (3) bekezdése és 55. § (5) bekezdése alapján visszautasította.
- [20] A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította, mert megállapította, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 271. § (1) bekezdés *l*) pontja és az Mötv. 37. § (6) bekezdése alapján nincs helye felülvizsgálatnak. A Kúria végzésében megállapította, hogy nem látta indokát annak, hogy a régi Pp. 155/B. §-a alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze, mert az indítványozó az Mötv. 37. § (6) bekezdését alkotmányjogi panasszal megtámadta.
- [21] 4. A Kúria végzésének meghozatalát követően az indítványozó a korábban benyújtott alkotmányjogi panaszát ismételen benyújtotta. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogerős bírói döntés és a kifogásolt jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, XXIII. cikk (1) bekezdését és (8) bekezdését.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy véleménye szerint feloldhatatlan és éles ütközés van az eljáró bíróságok álláspontja és az Alaptörvény választhatóságot megengedő szabályozása között, mert az Alaptörvény olyan polgár megválasztását tenné a bíróság általi jogértelmezés szerinti esetben lehetővé, aki vel szemben már a megválasztásakor abszolút (az érintett saját elhatározása alapján meg nem változtatható) kizáró ok áll fenn. Ez a jogértelmezés sérti az indítványozónak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó választójogát, és a (8) bekezdésen alapuló közhivatal viseléséhez való jogát.

- [23] Az indítványozó álláspontja szerint ez a jogértelmezés egyúttal kiüresíti a Btk. 61. § (1) bekezdését is, mert – érvelése szerint – amennyiben a bíróság büntetőügyben a közügyek gyakorlásától való eltiltást nem alkalmazza, azzal azt nyilvánítja ki, hogy az elkövetőt nem tartja méltatlannak, így a közügyek gyakorlásában részt vehet, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése alapján viselhet közhivatalt. Hangsúlyozta: esetében „a bíróság nem élt a közügyek gyakorlásától való eltiltással”. Emellett utalt arra is – figyelemmel az Övjt. 1. § (4) bekezdésében foglaltakra –, hogy a kiszabott szabadságvesztés büntetés nem végrehajtható, mert annak „végrehajtása kettő év próbaidőre fel lett függesztve”.
- [24] Az indítványozó érvelésében rámutatott arra is, hogy a korábban megszűnt polgármesteri tisztsége az újra választással nem vált folytonossá, hanem új polgármesteri tisztség keletkezett. Az így létrejött új tisztség független a korábbitól, és ezért az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b)* pontja alkalmazásakor csak az új tisztség keletkezése utáni cselekmények vehetők figyelembe. Ebben a körben utalt a Belügyminisztérium Önkormányzati Módszertani Főosztályának a konkrét esetre vonatkozó állásfoglalására. Az állásfoglalás kiemelte: a méltatlanság kimondása csak azt a konkrét megbízatást szünteti meg, amelyet az adott személy (képviselő, polgármester) betölt. Erre tekintettel – a Belügyminisztérium szakmai álláspontja szerint – „az időközi választással új tisztség »keletkezett«, ezt méltatlanságra hivatkozással megszüntetni nem lehet, mert ennek egyik feltétele nem áll fenn: nevezetesen a jogerős ítélet nem a tisztség fennállásának időszakában született”. Az állásfoglalás szakmailag nem tartja megalapozottnak azt az álláspontot, hogy a méltatlanságot megalapozó ítélet hatálya „ciklusokon átívelő” és ugyanazon ítélet alapján többször is megszüntethető a tisztség.
- [25] Az indítványozó hivatkozása szerint a bírói jogértelmezés – a fentiek mellett – egyúttal az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének a sérelmére is vezet.
- [26] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján az eljárása során megkereste az belügyminisztert és az igazságügyi minisztert is.

II.

- [27] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„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.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„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.

[...]

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

- [28] 2. Az Mötv. érintett – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

[...]

b) akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték;”

„72. § (4) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonnyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke,

alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.”

III.

- [29] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megfelel az Abtv.-ben foglalt befogadhatósági követelményeknek, ezért azt 2018. május 29-én befogadta.
- [30] Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során megállapította, hogy a határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (8) bekezdése vonatkozásában felel meg a határozott kérelem törvényi feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában az indítvány önálló indokolást nem tartalmaz, ezért ebben a részében érdemi elbírálásnak nincs helye [lásd például: 3271/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [9]]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi azt is, hogy következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és 28. cikke nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, ezért ezen alaptörvényi rendelkezések sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd például: 3234/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [31] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésén és 27. §-án alapuló indítványnak – az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *f*) pontja szerint – kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály, illetve bírói döntés megsemmisítésére, vagy az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [32] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított kérelmében az Mötv. támadott rendelkezései vonatkozásában azt kérte: az Alkotmánybíróság „állapítsa meg – az alkalmazási tilalom egyidejű kimondásával –, hogy alaptörvény-ellenes az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja, illetve annak – az elsőfokú és a másodfokú bíróság általi – azon értelmezése, miszerint a méltatlanság miatt korábban lemondott – közügyek gyakorlásától el nem tiltott, valamint aktív és passzív választójoggal rendelkező – polgármesterre az újraválasztását követően új, méltatlansági okot jelentő magatartás elkövetésének hiányában is ismételt alkalmazhatóak az Mötv. méltatlanságra vonatkozó szabályai egy már megszűnt polgármesteri tisztség alatt elkövetett méltatlansági okot jelentő magatartás miatt”.
- [33] Az indítványozónak a fentiek szerinti kérelme tartalmában alkotmányos követelmény kimondására irányul. Az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezményt azonban az Abtv. nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza. Ebből következik, hogy alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére nincs jogszabályi lehetőség. Ennek következtében az indítványozó ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére nem jogosult [lásd: 3329/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [9]; 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [47]].
- [34] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette [Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pont; 27. § (1) bekezdés *b*) pont].
- [35] Az indítványozó érintettsége fennáll, mert a megelőző bírósági eljárásban kérelmeztként vett részt [Abtv. 26. § (1) bekezdés; 27. § (2) bekezdés *a*) pont].
- [36] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a alapján az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek azt tekintette, amely egyben a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is megalapozta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) vagy (8) bekezdését sérti-e az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának az az értelmezése, amely szerint a polgármesterek választásán választható személy a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be, ha szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték, és az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól nem mentesült.

IV.

- [37] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [38] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok alkotmányos kötelezettsége, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék (Alaptörvény 28. cikk). Ebből a kötelezettségből következik, hogy az eljáró bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott

- jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}.
- [39] A bíróságnak tehát arra kell törekednie, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyen, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésében – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassa. Ha az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes {3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [40] 2. Az indítványozó álláspontja szerint az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b)* pontjának a konkrét ügyben történt alkalmazása sérti a választójogát és a közhivatal viseléshez való jogát. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésének állított sérelmét vizsgálta meg.
- [41] 2.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275]. Ugyanakkor senkinek sincs alkotmányos alanyi joga meghatározott közhivatal vagy közhivatalok betöltéséhez (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629). A közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos tartalmát tekintve azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető {52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402; megerősítette: 3074/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság több határozatában egyértelművé tette, hogy a jogalkotó a közhivatal viselését feltételekhez kötheti. Ennek során alapvető alkotmányos követelmény, hogy a közhivatal betöltésének feltételeit a jogalkotó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel biztosítsa. Ezen alkotmányos követelmény mellett azonban törvény a közhivatal-viselés szabályai körében megállapíthat a köztisztviselővel szemben olyan követelményeket, amelyek a közszolgálat tisztaságát, a közfeladatok ellátásában a pártatlan, részrehajlástól és befolyástól mentes eljárást biztosítják {962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629; megerősítette: 3074/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [43] A közhivatal viseléséhez való jogból folyó alkotmányos védelem nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét. Szükséges és arányos korlátozást alapozhat meg ezért a felmentési jogcímek bővítése, és a közszolgálati jogviszony ezen alapuló megszüntetése, ha ez egyúttal nem jár azzal a hatással, hogy a jogalkotó a szabályozással az érintettet a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogától fosztja meg {833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1782; megerősítette: 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a közhivatal viseléshez való jog nem nyújt védelmet a közszolgálati jogviszonynak a közhivatallal összefüggő okból, valamint a közhivatalt betöltő tisztviselő személyében rejlő okok miatt történő megszüntetésével szemben. A közhivatal viseléséhez való jog védelmi körébe tartoznak azonban az olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a köz szolgálatában álló tisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani {8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 70–71; megerősítette: 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [45] 2.2. Az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlata alapján megállapítható, hogy a közhivataltól való megfosztás a közhivatal viseléséhez való jog korlátozásának minősül. Az Alkotmánybíróság ezért az alábbiakban azt vizsgálta, hogy a korlátozás az általános alapjogi-teszt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] alapján igazolható-e.
- [46] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlatának megfelelően rámutat arra is, hogy az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje nem csak a jogalkotót kötelezi, hanem hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21], megerősítette: 3018/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [40]; 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [34]}.

- [47] 2.3. Az Alkotmánybíróság elsőként tehát azt vizsgálta, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja a polgármesterek vonatkozásában a közhivatal viseléshez való jog szükséges korlátozásának minősül-e.
- [48] A polgármester az önkormányzati rendszer fontos szereplője, magas legitimitással rendelkezik, mert a választópolgárok többségének szavazatával nyeri el megbízatását. Státuszát, feladatait, jogosítványait erre figyelemmel határozza meg a törvény.
- [49] A polgármester a képviselő-testület elnöke, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, képviseli a testületet. A polgármester tagja a képviselő-testületnek. A polgármesteri tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölthető be.
- [50] Az Mötv. 38. § (1) bekezdése a képviselői tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, a tisztséghez méltó magatartás mércéjéről rendelkezik, amely a polgármesterre is irányadó. A hatályos szabályokat megállapító törvény megalkotása során a jogalkotó kiemelte, hogy a helyi önkormányzati képviselői, valamint a polgármesteri megbízatás a közélet szempontjából kiemelten fontos tisztség. Ennek az elnyerése a választópolgárok bizalmának megtestesülését jelenti, a közügyek intézésére adott széles körű társadalmi felhatalmazást és legitimitációt biztosít. Az önkormányzati testületek munkájában történő részvétel mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg a választópolgárok bizalmát elnyert képviselők (polgármesterek) részéről, melynek fontos, nélkülözhetetlen eleme a közmegbízatra vállalkozó polgárok erkölcsi tisztasága és példamutatása.
- [51] Az Alkotmánybíróság megkeresésére a belügyminiszter kifejtette, hogy a jogalkotó a méltatlanság jogintézményével azt kívánta biztosítani, hogy mivel az önkormányzati képviselő (polgármester) nem hívható vissza, meghatározza azokat az okokat, amelyek bekövetkezése méltatlanná teszi az érintettet a képviselői (polgármesteri) megbízatás betöltésére. Ezen méltatlansági okok megvalósulása esetén a képviselői (polgármesteri) megbízatás megszűnik.
- [52] A méltatlanság szabályozásával a jogalkotó tehát a képviselői (polgármesteri) tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjét kívánta meghatározni. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzati képviselői és a polgármesteri megbízatás a közélet szempontjából valóban kiemelten fontos tisztségnek minősül, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a méltatlansági szabályok a polgármesterek vonatkozásában a közhivatal viseléséhez való jog szükséges korlátozásának minősülnek.
- [53] 2.4. Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságával kapcsolatban kiemeli, hogy a fentiekben hivatkozott gyakorlata szerint a jogalkotó a közhivatal viselését feltételekhez kötheti, és törvényben megállapíthat a tisztséget betöltő személlyel szemben olyan követelményeket, amelyek a közszolgálat tisztaságát biztosítják. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben alapvető alkotmányos követelménynek azt tekinti, hogy a közhivatal betöltésének feltételeit a jogalkotó egyenlő feltételekkel biztosítsa.
- [54] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott továbbá arra is, hogy a közhivatal viseléshez való jog nem nyújt védelmet a közhivatal betöltő tisztviselő személyében rejlő okok miatt történő megszüntetéssel szemben. Az alapvető jog védelmi körébe tartoznak azonban az olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a köz szolgálatában álló tisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani.
- [55] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából tehát az következik, hogy a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik annak meghatározása során, hogy a polgármesteri tisztség betöltését milyen méltatlansági szabályokhoz köti. A szabályozás meghatározása során az alkotmányos követelmény lényege, hogy biztosítania kell: a szabályok egyenlő feltételekkel vonatkozzanak az ilyen tisztséget betöltő személyekre, és tisztségétől senkit ne lehessen önkényesen megfosztani.
- [56] Az adott esetben az indítványozó polgármesteri tisztségének megszűnését az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján állapították meg a bíróságok. Ez a szabály egységesen vonatkozik minden olyan polgármesterre, akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Erre tekintettel fel sem merülhet, hogy az indítványozót önkényesen, törvényi feltételek nélkül fosztották meg a tisztségétől, és így az sem állapítható meg, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése a közhivatal viseléséhez való jog aránytalan korlátozását eredményezte volna.
- [57] Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdését ezért az indítványozó által támadott bírói döntés nem sérti.

- [58] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó (passzív) választójogát is.
- [59] Az indítványozó utalt arra, hogy az Övjt. 1. § (4) bekezdése értelmében a polgármesterek választásán az a személy nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy e rendelkezés értelmében a polgármesterek választásán választható, mivel esetében a büntetőbíróság felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki, ezért „sem a 2016. évi időközi polgármester választás előtt, sem alatta, sem utána nem töltött szabadságvesztés büntetést”.
- [60] Az indítványozó álláspontja szerint az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b)* pontjának az az értelmezése, amely szerint a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott felfüggesztett szabadságvesztés miatt automatikusan meg kell állapítani a polgármester méltatlanságát, kiüresíti a (passzív) választójogát. Annak ellenére ugyanis, hogy a választáson indulhatott, és a választópolgárok – a szavazók 77%-ának igen szavazatával – polgármesterré választották, a tisztséget mégsem töltheti be.
- [61] Az Alkotmánybíróság az indítványozó érvelésére figyelemmel a következőket hangsúlyozza.
- [62] 3.1. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A közhatalom forrása a nép [B] cikk (3) bekezdés], amely hatalmát a választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja [B] cikk (4) bekezdés].
- [63] Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a helyi önkormányzás tekintetében is érvényes az az elv: a képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. A képviselő-választás népszuverenitáson (helyi népszuverenitáson) alapuló döntéshozatal, a demokratikus állam alapvető intézménye [34/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 367, 370].
- [64] A választójogi szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái. Ebből következik, hogy a nép közvetett hatalomgyakorlásának a korlátozása egyszersmind a B cikkben foglalt demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [53]]. A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele ezért a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer. A választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló képviselői szerveket „konstituálja, legalizálja és legitimizálja” [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279].
- [65] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a fentiek szerint az következik, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az állam alapvetően széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [58]].
- [66] 3.2. 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 [3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [50]].
- [67] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójogot kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti, ugyanakkor sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület következetes álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el [6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20; megerősítette: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]].
- [68] A választójog általánossága azt fejezi ki, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak – a természetes kizáró okokat kivéve – választójoga van. A természetes kizáró okokat az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés első mondata határozza meg. E szerint „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy

- belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt”. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése értelmében ugyanakkor sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételekhez kötheti.
- [69] E rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti”. Ugyanígy az Övjt. 1. § (4) bekezdése kimondja: „A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.”
- [70] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvényekből tehát megállapítható, hogy az országgyűlési képviselők választásán, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán az nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.
- [71] Az a személy tehát, aki a szabadságvesztését nem „tölti”, hanem végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt áll, mind az országgyűlési képviselők választásán, mind a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható.
- [72] 3.3. Az Alkotmánybíróság az alábbiakban a passzív választójog védelmi körét vizsgálta, és ezzel összefüggésben azt, hogy az indítványozó passzív választójogának a korlátozása az adott ügyben felmerülhet-e.
- [73] 3.3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatban megállapította, hogy a választójog nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarat elhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 514; 5/2002. (II. 12.) AB határozat, ABH 2002, 78, 82]. A passzív választójog alkotmányos tartalma abban áll, hogy ha valaki a jelöltté válás törvényi feltételeit teljesíti, a választásokon jelöltként elindulhat. Az Országgyűlés ugyanakkor széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során, így szabadon határozza meg a jelöltállítás törvényi feltételeit is [13/2004. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2004, 230, 236].
- [74] Az adott ügyben egyértelműen megállapítható volt, hogy az indítványozó Gyömrő település 2016. augusztus 28-ára kitűzött helyi időközi polgármester választásán jelöltként elindulhatott. A jelöltként történő nyilvántartásba vételével összefüggésben eljáró Fővárosi Ítéltábla a 12.Pk.50.004/2016/2. számú végzésében megállapította, hogy nem volt feltárható olyan törvényi rendelkezés, amely az indítványozó jelöltkénti nyilvántartásba vételének akadályát képezte volna. Megállapította a bíróság, hogy az indítványozó végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt áll. Az ítéltábla kiemelte azt is, hogy a próbaidő ténye miatt közügyektől eltiltás mellékbüntetést a büntető bíróság vele szemben nem alkalmazhatott.
- [75] Mindez együtt azt eredményezte, hogy a jelölt a névjegyzékben olyan személyként volt nyilvántartva, akinek „önkormányzati választójoga és választhatósága van”. A passzív választójog korlátozása ezért az indítványozó jelöltté válásával összefüggésben nem merülhet fel.
- [76] 3.3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már felmerült az a kérdés, hogy egy olyan összeférhetlenségi szabály, amely eleve kizárja a választás folytán létrejött tisztség betöltésének a lehetőségét, a passzív választójog korlátozásának tekinthető-e. Ezzel összefüggésben pedig a testület rámutatott, hogy a passzív választójog és az összeférhetlenségi szabályok ugyan összefüggésben vannak, mégis a két jogintézmény egymástól elhatárolandó. Az elhatárolás körében döntő jelentősége van annak, hogy az összeférhetlenségi okok a jelöltté válást nem befolyásolják, és az összeférhetlenség megszüntethető. Az a megoldás ezért, amely nem a létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére, hanem az összeférhetlenség kialakulásának megakadályozására irányul (például azáltal, hogy meghatározott tisztséget betöltők nem lehetnek jelöltek), nem összeférhetlenségi szabály, hanem a passzív választójog korlátozásának minősül [16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79, 81–82].
- [77] Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a jelenlegi szabályozási környezetben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 88. §-a összeférhetlenségi oknak tekinti azt, ha a képviselőt megbízatásának ideje alatt büntett miatt jogerősen elítélték. Az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja ezért tartalmában az Ogytv. 88. §-ában foglalt összeférhetlenségi szabállyal mutat hasonlóságot.

- [78] A kifejtettek közül az Alkotmánybíróság a jelen ügy vonatkozásában azt emeli ki, hogy a passzív választójoggal minden olyan szabályozás összefüggésben áll, amely a jelöltté válást érinti. A passzív választójog alkotmányos tartalmához tartozik továbbá az is, hogy a megválasztott jelöltnek legyen lehetősége betölteni azt a tisztséget, amelyet a választás folytán elnyert. Az olyan szabály ezért, amely eleve kizárja, hogy a megválasztott személy a tisztséget betölthesse, szükségképpen korlátozza a passzív választójogot. Az Alkotmánybíróság ezért az alábbiakban azt vizsgálta, hogy az indítványozó passzív választójogának korlátozása az alkotmányos szempontoknak megfelel-e.
- [79] 4. Az adott ügyben eljáró másodfokú bíróság, amint erre a fentiekben az Alkotmánybíróság már utalt, az Mötvt. méltatlansági szabályaival összefüggésben vizsgálta azt, hogy az indítványozó az elítéléséhez fűződő hátrányok alól mentesült-e. Az eljáró bíróság tehát az Mötvt. 38. § (1) bekezdés *b*) pontját a Btk.-nak a mentesítésre vonatkozó szabályaira tekintettel értelmezte.
- [80] A mentesítés a büntetőjogi felelősségre vonáshoz kapcsolt joghátrányok alkalmazásának végső tartományát jelenti. A terhelt legkésőbb a mentesítés bekövetkeztével büntetlen előéletűnek tekintendő, és nem tartozik számon adni olyan elítéltetéséről, amelyre nézve mentesült [Btk. 98. § (1) bekezdés]. „A »büntettes« státus a Btk. rendelkezései folytán a mentesítéssel megszűnik, így ahhoz – általános következményként – a továbbiakban nem kapcsolódhatnak a terhelti állapothoz fűződővel azonos tartalmú alapjogi korlátozások” {144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1156–1157; lásd még 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [81] 4.1. A mentesítésnek a Btk. több típusát nevesíti: a törvényi, a bírósági és a kegyelmi mentesítést. Bírósági mentesítésre – a törvényi mentesítéstől eltérően – nem a törvény erejénél fogva, hanem a bíróság határozata alapján kerülhet sor. A bírósági mentesítés lehet előzetes vagy utólagos {lásd részletesen: 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [82] Előzetesen azok az elítéltek mentesíthetők, akik esetében az akár szándékos, akár gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés végrehajtását a bíróság próbaidőre felfüggesztette. Az előzetes mentesítés alanyi feltétele a terhelt érdemessége. Az érdemesség mérlegelése során több körülményt kell vizsgálni, így különösen a bűncselekmény tárgyi súlyát, a bűnösség fokát, az elkövető személyiségét, életvezetését, a bűncselekmény elkövetése és az elítélés ideje között tanúsított magatartását, a cselekményével okozott sérelem jóvátételét, a sértett felrható közrehatását {3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [83] 4.2. Az Alkotmánybíróság a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatban az előzetes bírósági mentesítés szabályozásának vizsgálatával összefüggésben több, alkotmányossági problémát felvető jogalkalmazási bizonytalanságot azonosított. Erre tekintettel alkotmányos követelményt állapított meg, és kimondta, hogy a bíróságnak a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén hivatalból kell vizsgálnia az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, és arról az ítéletében rendelkeznie kell.
- [84] A 8/2015. (IV. 17.) AB határozat alapján tehát a büntetőbíróságnak, ha végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztést szab ki, szükségképpen vizsgálnia kell, hogy az elítélt az előzetes bírósági mentesítésre érdemes-e.
- [85] Az indítványozó vonatkozásában a Szegedi Ítélet tábla a Bf.I.607/2015/60. számú ítéletében az előzetes mentesítés lehetőségét a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatra is figyelemmel megvizsgálta. Az ítélet tábla az előzetes mentesítéssel összefüggésben azt állapította meg, hogy ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes mentesítés rendkívüli jellegű jogintézmény és az erre való érdemesség megítélésénél az elkövető életvitelét, és a bűncselekmény jellegét, valamint a tárgyi súlyát is értékelni kell. Az ítélet tábla álláspontja az volt, hogy az állami bevételt, a költségvetést károsító bűncselekmények jellegükből adódóan olyan tárgyi súlyúak, amelyek elkövetői a jelentős időmúlás ellenére sem érdemesek arra, hogy előzetes mentesítésben részesüljenek. Az indítványozót ezért – más terhelték mellett – nem tartotta érdemesnek az előzetes mentesítésre.
- [86] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította: a jelen esetben lényegében arra vezethető vissza a passzív választójog korlátozása, hogy a büntetőbíróság az indítványozót felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte ugyan, de az előzetes mentesítésre nem tartotta érdemesnek. Lényegében tehát – amint erre az Alkotmánybíróság megkeresésére a belügyminiszter is felhívta a figyelmet – az előzetes mentesítés kérdésében hozott döntés az, amely az indítványozó vonatkozásában – újráválasztását követően is – a méltatlanságát megalapozza.

- [87] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel vizsgálta, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése az indítványozó vonatkozásában a passzív választójog szükséges és arányos korlátozását eredményezte-e.
- [88] 5.1. Az Alkotmánybíróság a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatában részben arra tekintettel írta elő alkotmányos követelmény meghatározásával a bíróságok részére, hogy felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásával egyidejűleg hivatalból vizsgálják az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, hogy azok az elítéltek, akik olyan közmegebízást vagy tisztséget töltenek be, amelynél az elítélés méltatlanságot megalapozó körülmény, arra való érdemesség esetén őket ne sújtsa olyan hátrány, amely a büntetés célján túlmutat.
- [89] Az érdemesség körében vizsgált szempontok nem az elítélt fennálló jogviszonyaihoz vagy tisztségeihez kötődnek, hanem kifejezetten az elítélt személyéhez, az általa elkövetett cselekményhez. Ha ugyanakkor a büntető bíróság az elítéltet az előzetes mentesítésre nem tartotta érdemesnek, az elítélés jogkövetkezménye kihat valamennyi olyan közmegebízásra, amelynél a jogalkotó az elítélést (adott esetben: szándékos bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés) méltatlanságot megalapozó körülményként határozta meg. Ez a joghatás pedig addig áll fenn, amíg az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól az elítélt – a törvény erejénél fogva vagy kegyelem alapján – nem mentesül [Btk. 99. § a) pont; 100. §; 104. §]. Az indítványozó esetében ez az időtartam a próbaidő tartama [Btk. 100. § d) pont].
- [90] Az Alkotmánybíróság ismételen hangsúlyozza, hogy a jogalkotó maga emelte ki az Mötv. 38. § (1) bekezdésének hatályos tartalmát megállapító normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban, hogy „[a]z önkormányzati testületek munkájában történő részvétel mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg a választópolgárok bizalmát elnyert képviselők részéről, melynek fontos, nélkülözhetetlen eleme a közmegebízásra vállalkozó polgárok erkölcsi tisztasága és példamutatása” [az egyes önkormányzati tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) normaszöveg-javaslatának indokolása].
- [91] A közmegebízásra vállalkozók „erkölcsi tisztasága és példamutatása” körében értékelt szempontok lényeges eleme ezért, hogy a büntető bíróság a polgármestert az elítéléshez fűződő hátrányok alól mentesítésre érdemesnek tartotta-e. Az a tény ezért, hogy a büntetőbíróság az indítványozót a konkrét esetben az előzetes mentesítésre nem tartotta érdemesnek, a közmegebízásra való méltatlanságot megalapozhatta, és ennek szükségképpen következményeként – mivel a közmegebízás választáson alapul –, a passzív választójog szükséges korlátozásának minősül.
- [92] 5.2. Az Alkotmánybíróság a választójog korlátozásának arányossága körében azt vizsgálta, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b)* pontjának hatálya alá tartozó személyi kör vonatkozásában miként alakul a passzív választójog korlátozásának kérdése, és a bíróságoknak milyen értelmezési mozgástere van a méltatlansági szabályok értelmezése során.
- [93] 5.2.1. Az Mötv. méltatlansági szabályait a jogalkotó eredetileg eltérően szabályozta. Az Mötv. 38. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjainak eredeti – hatályba nem lépett – rendelkezései a méltatlanság szabályait a következők szerint rendezték: „Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízását,
a) akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak;
b) akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték;
c) akinek kényszergyógykezelését a bíróság jogerősen elrendelte”.
- [94] A jogalkotó a Mód. tv.-nyel az Mötv. 38. § (1) bekezdés *a)* és *c)* pontját hatályon kívül helyezte, míg a *b)* pont hatályos rendelkezéséből elhagyta a „végrehajtandó” szövegrészt. A jogalkotó ugyanis úgy ítélte meg, hogy az Mötv. 38. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjában foglalt szabályok nem álltak összhangban a régi Btk. 62. §-ával, és a nemzetiségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokkal, ezért a szabályozást szigorította: az önkormányzati képviselő minden olyan esetben elveszti mandátumát, ha szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. A módosítás indokai körében a jogalkotó kifejezetten utalt a régi Btk. 62. §-ára.
- [95] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a régi Btk. 62. §-a a részbeni felfüggesztett szabadságvesztés esetén is lehetővé tette a közügyektől eltiltás kiszabását. A 2013. július 1-jén hatályba lépett hatályos Btk. alapján ugyanakkor a bíróság kizárólag végrehajtandó szabadságvesztés mellett alkalmazhatja a mellékbüntetést.
- [96] A jogalkotó tehát az Mötv. méltatlansági szabályait a hatályos Btk. megváltozott szabályozása miatt a jogrendszer belső egységességére tekintettel módosította.

- [97] A megváltozott szabályozásra figyelemmel az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a konkrét esetben nincs jelentősége annak, hogy a büntetőbíróság rendelkezett-e a közügyektől eltiltásról. Az Mötv. – hatályos – méltatlansági szabályai tekintetében kizárólag annak van jelentősége, hogy a büntetőbíróság szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztést szabott ki.
- [98] Az Mötv. szabályai alapján az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a passzív választójog korlátozása kizárólag a végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állók vonatkozásában merül fel, hiszen az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján azok, akik a szabadságvesztésüket töltik (vagyis végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték), a választáson nem is választhatók (nincs passzív választójoguk).
- [99] 5.2.2. Az Alkotmánybíróság az eddig kifejtettek alapján megállapította, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés nem szükségképpen alapoz meg méltatlanságot, és nem szükségképpen eredményezi – ismételt megválasztás esetén – a passzív választójog korlátozását. A passzív választójog korlátozása nem merül fel, ha a szabadságvesztést a bíróság próbaidőre felfüggesztette, és a büntetőbíróság az elítélt polgármestert az előzetes mentesítésre érdemesnek tartotta.
- [100] Ezzel szemben azok az elítéltek, akik végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állnak, és a büntetőbíróság előzetes mentesítésben nem részesítette őket, a polgármesteri tisztségre egészen addig méltatlanok, amíg más módon nem mentesülnek az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól.
- [101] Az Alkotmánybíróság megkeresésére ugyanakkor a belügyminiszter kiemelte, hogy az Mötv. kifogásolt rendelkezései a jogalkotó szándéka szerint nem a passzív választójog korlátozására vonatkozó szabályt tartalmaznak, mert álláspontja szerint az elítéléshez fűződő joghátrányok csak arra a közmegegyezésre hatnak ki, amely alatt az érintett polgármestert jogerősen elítélték. Erre tekintettel tehát megállapítható, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja azon polgármesterek vonatkozásában, akik felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állnak, és előzetes mentesítésben nem részesültek, azáltal hogy a tisztséget nem tölthetik be, a jogalkotó szándékán túli jogkövetkezményt valósítanak meg.
- [102] Az Mötv. méltatlansági szabályainak alkalmazása körében tehát azonosítható egy olyan személyi kör, amely vonatkozásában a passzív választójog korlátozása túlmutat az Övjt. 1. § (4) bekezdésében elvégzett jogalkotói mérlegelés eredményén, ezért aránytalan. E személyi körbe tartozók ugyanis hiába indulhatnak jelöltként a polgármesterek választásán, a tisztség viselésére már megválasztásuk előtt méltatlanok, és ezért a tisztséget megválasztásuk esetén sem tölthetik be.
- [103] Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor az adott ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozó által támadott bírói döntés alaptörvény-ellenes-e. Vagyis azt kellett mérlegelni, hogy az eljáró bíróságok az indítványozó passzív választójogának aránytalan sérelmét jogértelmezéssel feloldhatták-e.
- [104] 5.2.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően hangsúlyozza, hogy „nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemeire” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint pedig a bíróságoknak elsősorban a jogszabály céljára kell figyelemmel lenniük.
- [105] Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott arra is, hogy „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29]}
- [106] Az adott esetben eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően az Mötv. méltatlansági szabályainak célját részletesen vizsgálták. Rámutattak, hogy a méltatlanság jogintézménye a képviselői (polgármesteri) tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjét határozza meg. Az Mötv. szabályai alapján a bíróságoknak nincs mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy az adott tisztséget betöltő

személy megfelel-e a közmegbízást teljesítő személyekkel szemben támasztott fokozott elvárásoknak. A jogalkotó az, aki sarkalatos törvényben meghatározta azokat az esetköröket, amelyek fennállása esetén a képviselő (polgármester) a törvény rendelkezése értelmében méltatlanná válik e tisztségre. A bíróságok hangsúlyozták: „Miután a jogalkotó azt is kimondta, hogy a méltatlanság fennállása egyúttal a tisztség megszűnését jelenti, egyértelművé tette azt is, hogy ezekben az esetekben olyan súlyú, társadalmilag elítélendő magatartásokról van szó, amelyek nem csupán a választópolgárok megítélésétől függően összeegyeztethetetlenek e tisztség ellátásával, hanem a törvény erejénél fogva is”.

- [107] A fentiekből következően – figyelemmel az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának céljára – a bíróságok egybehangzó álláspontja szerint csak annak van jelentősége: ameddig az érintett személy szándékos bűncselekmény elkövetése miatt az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények hatálya alatt áll, a polgármesteri tisztségre a törvény erejénél fogva méltatlan.
- [108] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére és az alkalmazott anyagi jogi normák értelmezési lehetőségeire, nem tartható fel olyan jogértelmezési hiba, amely a bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozta volna.
- [109] Az Alkotmánybíróság ezért a Budapest Környéki Törvényszék 8.Mpkf.50.040/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

V.

- [110] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos [Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pont].
- [111] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során az Mötv. hivatkozott rendelkezéseivel összefüggésben jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet tárt fel.
- [112] A jelen ügyben eljáró bíróságok abból indultak ki, hogy a felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló személy méltatlanságát mérlegelés nélkül meg kell állapítani egészen addig, amíg mentesítésére sor nem kerül. Az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának ez az értelmezése tehát azt eredményezi, hogy az érintett – ha nem érdemes előzetes mentesítésre – már a büntetőbíróság ítéletének meghozatalakor méltatlanná válik nemcsak az éppen betöltött polgármesteri tisztségre, hanem a büntetőítélet meghozatalát követően tartott választáson elnyert tisztségre is.
- [113] Az Alkotmánybíróság megkeresésére a belügyminiszter ugyanakkor arra mutatott rá, hogy ha a jogalkotónak az lett volna a szándéka, hogy az adott személy mindaddig ne tölthesse be a polgármesteri tisztséget, amíg „az ítélet hatálya alatt áll”, azt a helyi választási törvényben kellett volna kimondani.
- [114] Az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján azonban nincs korlátozva a választójoga annak, akit felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt a bíróság. Ebből következően, mint az indítványozó esetében is, a polgármesterek választásán indulhat.
- [115] Az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján tehát a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán indulhatnak azok a személyek is, akiket a bíróság felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt. Abban az esetben, ha az ilyen büntetés hatálya alatt állók eleve méltatlannak minősülnek arra a tisztségre, amelyre esetlegesen őket megválasztják, eleve kizárt – még megválasztásuk esetén is –, hogy a tisztséget betöltsék.
- [116] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt arra, hogy az a szabály, amely eleve kizárja, hogy a megválasztott képviselő (polgármester) betölthesse azt a megbízást (tisztséget), amelyre megválasztották, a passzív választójog aránytalan korlátozását jelenti. Azon személyek esetében ezért, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán indulhatnak, nem minősülhetnek eleve olyan személyeknek, akik a tisztség ellátására méltatlanok.
- [117] Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett megállapította azt is, hogy a konkrét esetben az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét az Övjt. 1. § (4) bekezdésének és Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának ellentmondásos tartalma okozza. A szabályozás ellentmondásos volta ugyanakkor nem érinti a törvényi rendelkezések személyi hatálya alá tartozó teljes személyi kört, hanem csupán

azokat, akik végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állnak, és esetükben a büntetőbíróság az előzetes mentesítést nem rendelte el. Ebben a vonatkozásban az Övjt. és az Möt. szabályozása ellentmond egymásnak.

- [118] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesíti, hogy „az azonos szintű jogszabályok közötti esetlegesen fennálló ellentmondás önmagában nem az Alkotmánybíróság által elbírálandó kérdés, hanem jogalkalmazói jogértelmezéssel oldandó fel. Két vagy több azonos szintű jogszabályi rendelkezés esetleges kollíziója által előálló értelmezési nehézség még nem elegendő feltétele az alaptörvény-ellenesség megállapításának {lásd például: 3097/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az ilyen egymásnak nyilvánvalóan ellentmondó, a jogforrási hierarchiában azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése csak akkor eredményez alaptörvény-ellenességet, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is egytt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, így különösen valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmét eredményezi.” {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [38]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [16]}
- [119] A jelen ügyben az alaptörvény-ellenesség nem azért állapítható meg, mert az Övjt. 1. § (4) bekezdése és az Möt. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b)* pontja ellentmondásban áll, hanem azért, mert az ellentmondásos szabályozás folytán kiüresedik a helyi önkormányzati választáson induló azon – végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló – polgármesterjelölt választójoga, aki a választást megnyeri. Az alkotmányos probléma ezért abban áll, hogy a passzív választójog – mint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében védett alapvető jog – sérelmével jár az azonos szintű jogszabályok közötti kollízió. A jogalkotónak nem kötelessége passzív választójogot biztosítani annak a jelöltnek, aki egyébként felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt áll, de ha már a passzív választójogot biztosítja, akkor a tisztségre nem lehet eleve méltatlan.
- [120] A konkrét esetben ezért a jogalkotó döntése folytán az Övjt. 1. § (4) bekezdése a passzív választójog korlátozását tovább szűkítheti, és kiterjesztheti azokra a felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló személyekre, akik a helyi önkormányzati választáson a választás útján elnyert tisztség betöltésére egyébként az Möt. alapján méltatlanok. A jogalkotó ugyanakkor dönthet úgy is, hogy az Möt. méltatlanságra vonatkozó szabályait igazítja az Övjt. 1. § (4) bekezdéséhez.
- [121] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjában az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján azt állapította meg, hogy az Möt. méltatlansági szabályozásának lényeges tartalma – az polgármesterek választásáról szóló szabályokra tekintettel – hiányos, mert nem teszi lehetővé olyan személynek a polgármesteri tisztség betöltését, aki a választáson jelöltként indulhat.
- [122] Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő annak következtében: az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján a polgármesterek választásán olyan jelölt is választható, aki az Möt. 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be. Az Alkotmánybíróság felhívta ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2020. december 31-ig tegyen eleget.

VI.

- [123] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. július 14.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [124] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját, valamint az azokhoz kapcsolódó indokolást az alábbiakban kifejtettek miatt nem támogatom.
- [125] 1. A mulasztásnak a rendelkező rész 1. pontjában történt megállapítása azon alapul, hogy az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján a polgármesterek választásán olyan jelölt is választható, aki a határozatban elfoglalt álláspont szerint az Mötv. alapján a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be. A határozat indokolásából kitűnően a mulasztás kimondására az Övjt. és az Mötv. vizsgált szabályai közötti, a határozatban elfoglalt álláspont szerint alaptörvény-ellenességre vezető (nézetem szerint: vélt) kollízió feloldása érdekében került sor. Bár az indokolás V/2. pontja (Indokolás [111] és köv.) azt tartalmazza, hogy a jogalkotó a kollíziót (a mulasztást) akár úgy is megszüntetheti, hogy az Mötv. méltatlansági szabályait igazítja az Övjt.-hez, a rendelkező rész 1. pontja azonban nézetem szerint egyértelműen az Övjt.-nek az Mötv.-hez igazítását írja elő. Ezáltal a mulasztás megállapításával a passzív választójog további korlátozására hívja fel az Országgyűlést; egy, a korábbi megbízási időszakban méltatlannak minősített polgármestertől elvonná azt – az Övjt.-ben eddig biztosított – jogot, hogy az újabb választáson polgármester-jelöltként induljon, vagyis e körben korlátozná a passzív választójogát. Ezt a későbbiekben kifejtettek miatt nem tartom elfogadhatónak.
- [126] 2. Álláspontom szerint a kollízió megállapíthatósága a jogszabályok értelmezésétől függ; és a nézetem szerinti helyes értelmezés mellett a két szabályozás között nincsen kollízió. A határozat indokolásának IV/5.2.2. pontja (Indokolás [99] és köv.) hivatkozik a belügyminiszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszára, mely szerint az Mötv. kifogásolt rendelkezései a jogalkotó szándéka szerint nem a passzív választójog korlátozására vonatkozó szabályt tartalmaznak, mert az elítéléshez fűződő joghátrányok csak arra a közmegebízásra hatnak ki, amely alatt az érintett polgármestert jogerősen elítélték. Ilyen értelmezés mellett tehát nem áll fenn a kollízió. A magam részéről osztom a belügyminiszter hivatkozott álláspontját, ennek következtében nézetem szerint nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség.
- [127] 3. Függetlenül az előbbiektől, a mulasztás megállapítását a választójog struktúrája és az ebből is tükröződő belső logikája miatt sem tartom elfogadhatónak. Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése kategorikus szabály formájában biztosítja a magyar állampolgárok aktív és passzív választójogát. A XXIII. cikk (6) bekezdése ugyancsak kategorikusan rendelkezik a választójogból való természetes kizáró okokról. A XXIII. cikk (4) bekezdésében az Alaptörvény lehetővé teszi a törvényalkotónak, hogy sarkalatos törvényben többek között a passzív

választójogot további feltételhez köthesse. Ez a rendelkezés a passzív választójog szűkítésének a lehetőségét biztosítja. A törvényalkotó számára biztosított lehetőségről, nem pedig valamiféle törvényalkotási kötelezettségről van szó.

- [128] Ennek a lehetőségnek a keretében nézetem szerint a törvényalkotót nagyfokú szabadság illeti meg, aminek korlátját csak maga az Alaptörvény képezheti. Ezzel a lehetőséggel élve zárja ki a passzív választójogból az Övjt. 1. § (4) bekezdése a jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy intézeti kényszergyógykezelését tölthetőket.
- [129] Ez a jogi struktúra a választójog zárt rendszerű szabályozását képezi, amiből – különösen a XXIII. cikk (1) bekezdéséből, amely nem másról, mint a választójog biztosításáról szól – nem tartom levezethetőnek a rendelkező rész 1. pontjában foglalt mulasztás megállapítását, azaz a törvényalkotónak a passzív választójog további szűkítésére történő kötelezését.
- [130] 4. Az előbbieken foglaltakhoz képest csak másodlagos jelentőségű, de mégsem mellékes szempont, hogy egy mulasztás megállapítása csak egy szabályozás alaptörvényességét biztosító szabályozási kötelezettséget írhat elő, de nem határozhatja meg a meghozandó szabályozás konkrét tartalmát; a határozat rendelkező részének 1. pontja – ahogyan azt különvéleményem 1. pontjában részletesen bemutattam – viszont álláspontom szerint ezt teszi.
- [131] 5. Függetlenül a fentebb kifejtettektől, mulasztás megállapítása azért is indokolatlan, mert a határozat végső soron úgy jut el a mulasztás (a passzív választójog további szűkítése szükségességének) kimondásáig, hogy az eljáró bíróságoknak az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontjával kapcsolatos jogértelmezéséből vonja le a szabályozás felülvizsgálatának szükségességét. Ha az eljáró bíróságok jogértelmezését helyesnek fogadnánk el és arra az álláspontra helyezkednénk, hogy az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt méltatlansági összeférhetetlenségi szabály a mandátum megszűnése utáni időszakra is irányadó, az ebből eredő jogi konzekvenciák levonására – komplex jogértelmezéssel – a jelenlegi szabályozási állapot mellett is lehetőség volna.
- [132] 6. Ugyanakkor álláspontom szerint a bíróságok adott ügybeni jogértelmezése téves, ami az indítványozó passzív választójogának, illetve közhivatal viselési jogának sérelmében testet öltő alaptörvény-ellenességhez vezetett.
- [133] A bíróságok kizárólag a bűnösség megállapításához és az indítványozó elítéléséhez fűződő büntetőjogi jogkövetkezményeket vizsgálták, és annak elemzése során jutottak arra a következtetésre, hogy a büntetés hatálya alatt álló személyt a passzív választójog nem illeti meg. Nem vették figyelembe, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében biztosított lehetősége keretében – annál tovább nem ment el, hogy csak a szabadságvesztését effektíve töltő személyt zárja ki a passzív választójogból (holott kizárhatta volna azt a kört is, amelybe az indítványozó tartozik, ha erre kiterjedt volna a törvényalkotói akarat).
- [134] Figyelemre méltó a megkeresésekre adott válaszokból, hogy ilyen irányú kezdeményezéssel a törvényhozásnál a kormány láthatólag nem kíván élni.
- [135] A leglényegesebb alkotmányjogi szempont, hogy a választópolgárok az indítványozót büntetettsége ismeretében, demokratikus döntési eljárás során választották meg, legitim módon kifejezésre juttatva ezzel, hogy a tisztség betöltésére alkalmasnak tartják, és vele kívánják ezt a tisztséget betölteni. A bírói jogértelmezés ezt a választói akaratot írta felül. Erre is tekintettel értek egyet azzal a belügyminiszteri értelmezéssel, hogy a választással új tisztség keletkezett, melyet méltatlanságra hivatkozással korábbi ítélet alapján megszüntetni nem lehet.
- [136] 7. A választásokon kifejezésre juttatott választópolgári akarat érvényesülése a demokrácia alapkövetelménye. Ezen nem változtat a demokrácia működésével kapcsolatos azon dilemma, hogy a többségnek nincs mindig igaza. (Ez az állambölcseleti támpontja a törvényhozással kapcsolatos államfői vétónak, illetve alkotmánybírósági kontrollnak.) Magam is azon a nézeten vagyok, hogy önmagában a többség nem feltétlenül jelent morális legitimitációt. A választópolgárok választásokon kinyilvánított akaratát azonban akkor is tiszteletben kell tartani, ha azzal nem értünk egyet.
- [137] Ha a törvényalkotó a jelöltállítás lehetőségének adott esetekre kiterjedő biztosításával szabad utat enged a választópolgárok akaratának, annak útjába állni bírói jogértelmezéssel nézetem szerint nem lehet. Jelen esetben ez történt; a törvényalkotó nyitva hagyta a jelöltállítás ezen lehetőségét, a bíróságok ezt jogértelmezéssel

kívánták felülrni, és a tervezet ezt az eljárást akarja megerősíteni a passzív választójog további szűkítésének mulasztásba burkolt előírása útján.

- [138] Nézetem szerint a törvényalkotó megteheti, hogy saját belátása alapján a passzív választójogot tovább szűkíti – ez vélhetően nem lenne alaptörvény-ellenes –, de az Alkotmánybíróság erre – tényleges mulasztás híján – nem kötelezheti a törvényhozást.
- [139] Az eddigiekben kifejtettek alapján tehát álláspontom szerint nem áll fenn a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség; az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős bírósági döntést pedig az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisíteni, mert az az indítványozónak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogát sérti.
- [140] Csak a teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a választójog a modernkori jogtörténet időszakában alaptendenciájában nem a szűkítés, hanem a bővítés útját követte. Magyarországon 1922 óta, vagyis 98 éve nem került sor a választójog szűkítésére, hanem – a titkos szavazás általánossá tételével egyidejűleg történt korlátozását, továbbá néhány vállalhatatlan diszkriminációt kivéve, illetve azzal kísérve – jellemzően bővítésének lehettünk tanúi.

Budapest, 2020. július 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [141] Törvények kollíziója csak abban az esetben indokolja az Alkotmánybíróság fellépését, ha az ellentmondás az Alaptörvény sérelmével is jár, különösen, ha alapjog gyakorlását érinti. Adott esetben az Övjt. és az Möt. között ellentmondás feszül: előfordulhatnak ugyanis olyan esetek (mint pl. az indítványra okot adó ügyben), amikor az Övjt. alapján valaki indulhat polgármesterjelöltként, de megválasztása esetén az Möt. miatt rögtön meg kell szüntetni megbízatását. Osztom a határozat indokolását abban a tekintetben is, hogy a törvényhozó szabadságába tartozik azt eldönteni, hogy a büntetett előéletnek milyen joghatást tulajdonít a passzív választójogra, illetve az összeférhetlenségre nézve, azaz a jogalkotó eldöntheti, hogy az Övjt.-t igazítja az Mötv.-hez vagy fordítva.
- [142] Ugyanakkor a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával nem értek egyet, álláspontom szerint az Möt. vonatkozó rendelkezését meg kellett volna semmisíteni. A határozat rendelkező részének 1. pontja arra hívja fel a jogalkotót, hogy az Övjt.-t igazítsa az Mötv.-hez, azaz szigorítsa a szabályozáson, a hatályos szabályozáshoz képest tovább korlátozza a választójogot. Ha az Övjt. és az Möt. közti ellentmondás az Alaptörvény XXIII. cikkében rögzített passzív választójog sérelmét eredményezi, akkor ebből arra következtetek, hogy a választójogra nézve szigorúbb szabályt, az Möt. érintett rendelkezését meg kellett volna semmisíteni. Ha ezt az Alkotmánybíróság *pro futuro* hatállyal tette volna, a jogalkotó továbbra is dönthetett volna akár akként is, hogy inkább az Övjt.-t igazítja az Möt. jelenlegi szabályaihoz. A határozat által választott megoldás azonban ellentétes az indítvány irányával és az alkotmányjogi panasz rendeltetésével is.

Budapest, 2020. július 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1684/2017.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.

