



MTA Law Working Papers
2018/3.

**Az alkotmányjogi panasz szerepe a
választójog védelmében**

Bodnár Eszter – Mécs János

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Az alkotmányjogi panasz szerepe a választójog védelmében

Bodnár Eszter – Mécs János¹

A választójog kiemelten fontos politikai részvételi jog, gyakorlásán keresztül, a periodikusan megtartott választások révén jönnek létre legitim módon a népképviselői szervek.² A választójog érvényesülése meghatározza az adott demokrácia minőségét, az e téren megjelenő esetleges hiányosságok az egész demokratikus felépítményre kihathatnak. Ezen alapjog tekintetében fontos mind a szubjektív, mind pedig az objektív jogvédelem olyan beható vizsgálata, amely tekintettel van a választójog sajátosságaira. E jogvédelemben kiemelt szerep jut az Alkotmánybíróságnak.

2010-et követően hangsúlyeltolódásoknak lehettünk szemtanúi az Alkotmánybíróság funkciói és a hatalommegosztásban elfoglalt helye tekintetében.³ A megszűnő *actio popularis* állampolgári kezdeményezésre történő jogvédelemben betöltött szerepét az alkotmányjogi panasz vette át, amely gyakran – az utólagos normakontroll megindítására jogosultak vonakodása miatt – egyedüli eszközüül szolgálhat a jogalkotás és a jogalkalmazás kontrolljának. Ezáltal kiemelten fontos nemcsak a jogvédelem érdemi, vagyis a választójoggal kapcsolatos normatív elvárások tartalmi kimenetének, hanem a „bemenetnek”, vagyis a befogadási eljárásnak a vizsgálata is. Annak elemzése tehát, hogy az alkotmányjogi panasz milyen szerepet tölt be a választójog védelmében kettős megközelítést igényel; vizsgálni kell egyfelől az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatát, másfelől pedig a befogadott panaszok érdemi elbírálását. Jelen tanulmányban az előbbire helyezünk hangsúlyt, azért is, mert az egyes érdemi határozatokat a szakirodalom gyakran tárgyalja,⁴ a befogadási gyakorlattal kapcsolatban azonban szisztematikus áttekintést eddig nem láthattunk, pedig azt a visszautasítások rendkívül magas száma is indokolja. A tanulmány első részében a védett alapjogot, valamint annak sajátosságait azonosítjuk, a második részben a védelem eszközeiről szólunk, majd a harmadik részben az egyes panasz típusok kapcsán elemezzük, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) hatálybalépését követően milyen szerepet játszottak a választójog, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó alapjogok védelmében. Végül kitérünk az általánosan levonható konzekvenciákra.

¹ Bodnár Eszter adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék. Mécs János doktorandusz, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

² A tanulmány az Alkotmánybíróság és Kúria felkérésére készült. A kézirat lezárása 2017. július 1.

³ A változások összefoglalásához lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság 2010-2015* in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, 442-479.

⁴ Lásd pl. BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: *Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról, Jogesetek Magyarázata* 2016/3. 5-20.

1. A védett alapjog

A hazai szakirodalomban uralkodó,⁵ általunk is elfogadott nézet szerint a választójog kettős természetű jog, azaz kétfajta irányból vizsgálható. Egyrészt a képviseleti hatalomgyakorlás eszköze, amely révén a népszuverenitáson nyugvó demokráciában létrejön a népképviseleti szerv. Ez az államszervezeti megközelítés a választójoggal és választásokkal érintkezésbe kerülő szabályoknak, így különösen a választási alapelveknek⁶ a hatalomgyakorlásban elfoglalt helyét és funkcióit emeli ki, amely megközelítés e szabályok érvényesülése kapcsán is megmutatkozik.⁷

Másrészt azonban a választójog egy politikai részvételi jog, azaz alapjog. A választójog ebben a megközelítésben az állampolgár – alkotmányosan és nemzetközi emberi jogi dokumentumok⁸ által is elismert – alanyi joga, amely az alapjogok korlátozására irányadó szabályok szerint korlátozható.⁹ A választójog tartalmával kapcsolatos klasszikus felosztás szerint megkülönböztetjük annak aktív (szavazáshoz való jog) és passzív (választhatósághoz való jog) oldalát, valamint ide soroljuk az ajánlás jogát is.¹⁰ A magyar alkotmánybíróság jellemzően nem sorolja e körbe a jelöltállításhoz való jogot, hangsúlyozva az Országgyűlés széles mozgásterét e tekintetben.¹¹

Alapjogi megközelítésben az állam feladata a választójoggal kapcsolatban kettős; egyfelől tartózkodnia kell attól, hogy akadályozza az alapjog gyakorlását, másfelől – és a választójoggal kapcsolatban ez a hangsúlyosabb elem – az objektív intézményvédelmi kötelezettségénél fogva meg kell teremtenie azokat az intézményi körülményeket, amelyek révén az alapjog gyakorolható. Ezen objektív intézményvédelmi kötelezettséggel kapcsolatban fontosnak tartjuk kiemelni a választójog azon sajátosságát, hogy az csak meghatározott időközönként, a választások alkalmával, annak szabályozási kerete szerint meghatározottan tud érvényesülni.¹² Ebből kifolyólag az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége nem csak a szűk

⁵ DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, Budapest, 1998. 24-27.

⁶ Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés.

⁷ Lásd pl. a választási alapelvek és a szükségességi-arányossági teszt kapcsolatát (3.1. rész (ii) pont).

⁸ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikk; Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikk.

⁹ Ebből fakadóan – a választási alapelvekkel ellentétben – nincs vita a tekintetben, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkében lefektetett választójogot csak az I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági teszt szerint lehet korlátozni.

¹⁰ Akárcsak a 31/2000. (X. 20.) AB határozat (ABH 2000, 210.). Az AB gyakorlata nem egységes e tekintetben, ehhez lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, HVG Orac, Budapest, 2014. 38.

¹¹ Legutóbb a 3049/2014. (III. 24.) AB végzésben utasított el a testület egy, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) listaállítás feltételeit meghatározó 8. § (1) bekezdésének felülvizsgálatára irányuló beadványt, arra hivatkozással, hogy nem vet fel az Abtv. 29. § szerinti alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést, valamint érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Nem értékelte tehát a választójog korlátozásaként a vizsgált jogszabályrészlet, habár érdekes módon tartalmi vizsgálatba is bocsátkozott, kijelentve, hogy a listaállítás feltételei „objektív ismérveken és viszonylag könnyen teljesíthető követelményeken alapulnak.”

¹² Az Alkotmánybíróság ebből vezette le, hogy a választójog kiemelkedően fontos politikai jog: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.

értelemben vett – aktív és passzív – választójognak, de magának a választásoknak a védelmére is kiterjed.¹³

Mindebből az következik, hogy jelen tanulmányban nemcsak a választójog legszűkebb értelemben vett tartalmának, hanem a választás mint alkotmányos intézménynek a védelmével is foglalkozunk. Ezáltal a tanulmány spektrumába tartozik minden, a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján indított eljárás, még ha az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt választójogosultsággal csak áttételesen van is kapcsolatban, mert például a passzív választójogát gyakorló jelölt véleménynyilvánításhoz való jogát érinti.

Politikai részvételi jogként a választójog sok hasonlóságot mutat a népszavazáshoz való joggal. Az utóbbi védelme annyiban kihathat az előbbire is, hogy mivel a Ve. alkalmazandó háttérjogszabályként a népszavazással kapcsolatos eljárásokra, ezért a népszavazáshoz való jog kapcsán indult eljárásokban a Ve. olyan szakaszai is alkotmányos vizsgálat alá kerülhetnek, amelyek a választójog kapcsán is alkalmazandóak. Példaként hozhatjuk fel a Ve. határozatok közlésével kapcsolatos hiányosságait, amelyek egy népszavazási ügyben merültek fel, mégis az eljárás eredménye kihat a Ve. azon szabályaira is, amelyeket a választójoggal kapcsolatban is alkalmazni kell.¹⁴

Mindazonáltal fontos megjegyeznünk, hogy a hasonlóságok ellenére két eltérő alapjogról beszélünk. Ezért nem tartjuk követendőnek az Alkotmánybíróság azon végzését, amelyben a levélben szavazás lehetőségét a népszavazás kapcsán – részben – azért nem vonta vizsgálat alá, mert a kérdéses szakaszt a választójoggal összefüggésben már vizsgálta, így az a testület szerint nem vet fel új, alapvető alkotmányos kérdéseket.¹⁵ A választójog és a népszavazáshoz való jog a hatalomgyakorlás két eltérő módját hivatottak érvényre juttatni, ezáltal az egyikkel kapcsolatos vizsgálat nem teszi szükségtelenné, hogy a kérdéses jogszabályt a másikkal összefüggésben is vizsgálja a testület. Éppen ezért tanulmányunkban nem is térünk ki a népszavazáshoz való joggal és a népszavazási eljárással kapcsolatos normatív elvárásokra, mivel külön, önálló munkát igényelne, hogy azok mennyiben alkalmazandóak a választójog esetében is.

¹³ „A választójog objektív oldala tehát azt jelenti, hogy az államnak nem kizárólag a választójogot mint alanyi jogot kell védenie, hanem a szabad választásokat is, mint azt az intézményt, amelyben a választójog érvényesül.” BODNÁR (8.lj.) 97.

¹⁴ A probléma a 20/2016. (X. 28.) AB határozat kapcsán merült fel, amely ügy rámutatott arra, hogy bizonyos esetekben a bíróság határozatát a Ve. rendelkezései szerint nem kell közölni minden érintettel. A Ve. alapján a választási bizottság az elsőfokú határozatát a kérelmezővel, illetve azzal közli, akire az jogot vagy kötelezettséget telepít, míg a fellebbezési eljárás során hozott másodfokú határozatot a fellebbezővel, és azokkal kell közölni, akikkel az elsőfokú határozatot is közölték, ha pedig bírósági felülvizsgálatra kerül sor, akkor az ezen eljárás során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal kell közölni, akikkel a másodfokú határozatot közölték. Így, „a választási eljárás során könnyen előfordulhat, hogy valakivel sem az elsőfokú, sem a másodfokú választási bizottsági határozatot nem közölték, miután a választási bizottságok határozatai nem tartalmazzak rá vonatkozó rendelkezést, azonban a felülvizsgálat nyomán hozott bírósági határozat következtében – a bíróságnak a választási bizottságtól eltérő álláspontja miatt –, a jogorvoslati eljárás során első ízben érintetté válik.” {20/2016. (X. 28.) AB határozat [23]}. Az AB hivatalból elrendelte a kérdéses szakaszok alkotmányos vizsgálatát és a 6/2017. (III. 10.) AB határozatával megállapította az Országgyűlés alaptörvény-ellenes mulasztását.

¹⁵ 3212/2016. (X. 26.) AB végzés.

2. A védelem eszköze

2.1. Az eszközrendszer általában

Az államnak objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan meg kell teremtenie azt a fórumrendszert, amely biztosítja a választójog hatékony védelmét.¹⁶ Alkotmányos szempontból e védelmet számos alkotmánybíróági eszköz szolgálhatja; a választójog és a választási alapelvek érvényesülését segíti elő az előzetes normakontroll (például a választási regisztráció alkotmányosságának vizsgálata),¹⁷ az utólagos absztrakt normakontroll (például a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának szabályait vizsgáló határozat),¹⁸ vagy a bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll (például a kétszázalékos kampánytámogatás-visszafizetési küszöböt vizsgáló határozat).¹⁹ Közös ezen eljárásokban, hogy nem feltétlenül indulnak ki közvetlenül a választójogból mint alapjogból, hiszen adott esetben tisztán a választási alapelvekre – illetve azok választójogtól szeparálható – tartalmára hivatkoznak.²⁰

Ezzel szemben a választójog „legtisztább” alkotmánybíróági védelmi eszközének az alkotmányjogi panasz tekinthető, mivel ennek szükséges (de nem elégséges) feltétele az Alaptörvényben foglalt alapjog sérelme.²¹ Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság, mikor kiemelte, hogy az „[...] alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása.”²² Az Alkotmánybíróságnak tehát ezen eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, „az Abtv. 26–27. § rendelkezései értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen.”²³

Az Alkotmánybíróság elé került, a választójoggal összefüggő indítványok számában kiemelkedő az alkotmányjogi panasz szerepe, ahogy azt az 1. táblázat is mutatja. Ha azonban a hatását tekintjük, akkor a visszautasítások nagy aránya miatt már árnyaltabb a helyzet. Jelen tanulmányban a Ve. hatálybalépését, vagyis 2013. május 3-át követően megindult eljárásokat

¹⁶ BODNÁR (8.lj.) 96.

¹⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

¹⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

¹⁹ 3001/2015. (I. 12.) AB határozat. Érdemes kiemelni, hogy a határozat a kétszázalékos visszafizetési küszöböt egyértelműen a (passzív) választójoggal összefüggésben vizsgálta, lefolytatva a szükségességi-arányossági alapjogi tesztet. Lásd 3001/2015. (I. 12.) AB határozat [25]-[30].

²⁰ Ezen közvetett alapjogvédelmi eszközök közé tartozott korábban az Alkotmánybíróság önálló hatáskörét képező mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása. Ennek alkalmazása következtében került sor például az országgyűlési választások kerületi határaival kapcsolatban a mulasztás megállapítására és az Országgyűlés felhívására, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget úgy, hogy a választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el. Lásd 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246. Habár önálló hatáskörként nem él tovább, az Alkotmánybíróság bármely hatáskörének gyakorlása során megállapíthat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ahogy azt például a Ve. határozatok közlését szabályozó rendelkezései kapcsán is tette.

²¹ Lásd Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont; 26. § (2) bekezdés; 27. § a) pont.

²² 31/2014. (X. 9.) AB határozat [23]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés [13].

²³ 25/2013. (X. 4.) AB határozat [49].

vizsgáljuk, ugyanis ekkortól alkalmazandó a Ve.-nek azalkotmányjogi panaszra speciális szabályokat meghatározó 233. §-a.

1. táblázat: Eljárástípusok a választójog védelmében²⁴

Eljárástípus	Indítványok száma
Előzetes normakontroll	1
Utólagos absztrakt normakontroll	1
Bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll	2
Alkotmányjogi panasz	119

Jelen tanulmányunk fókuszában az alkotmányjogi panasz jogintézménye áll, az egyéb, fent említett védelmi mechanizmusokra csak annyiban térünk ki, amennyiben az alkotmányjogi panasz működésének megítéléséhez szükséges. Nem foglalkozunk ebben a tanulmányban a rendes bíróságok által folytatott alapjogi bíraskodással, az ombusmani kiegészítő jogvédelemmel, valamint a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokkal sem.

2.2. Alkotmányjogi panasztípusok – a Ve. 233. § alkalmazása

Mint minden alapjog, a választójog védelmében is fontos szerepet játszik mindhárom – az Abtv. 26. § (1) bekezdése, 26. § (2) bekezdése és 27. §-a szerinti – panasztípus.²⁵ A választójog többi alapjogtól való eltéréséből fakadóan azonban szükséges speciális szabályokkal kiegészíteni a panaszeljárásokat, hogy azok illeszkedjenek a választójog eltérő természetéhez, így többek között gyakorlásának választásokhoz kötöttségéhez.

Ezeknek a speciális szabályoknak a kiindulópontja a Ve. 233. §-a, de eltéréseket tartalmaz az Alkotmánybíróság ügyrendje is.²⁶ Fontos különbség a panasztípusok között, hogy míg a hagyományos és valódi panasznál felmerül a Ve. speciális szabályokat megállapító 233. §-a alkalmazásának lehetősége, addig ez a közvetlen panasznál fogalmilag kizárt, mivel ez fogalmilag feltételez egy bírósági döntést, amely nyomán bekövetkezett a jogsérelem.

A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint „az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.” Ez a jogszabályhely tehát, a választójog védelmének hatékony gyakorlását lehetővé tevő rövidebb határidő mellett, kijelöli a szakasz alkalmazási körét: szükséges egyfelől a választási szerv határozata, másfelől annak bírósági felülvizsgálata. A benyújtásra nyitva álló három napos határidőbe a határozat közlésének napja nem számít bele.²⁷

Habár a bekezdés megfogalmazásából akár következhetne az is, hogy kizárólag a bírói döntés támadható, az Alkotmánybíróság a győzteskompenzációt vizsgáló 3141/2014. (V. 9.) AB

²⁴ Forrás: <http://alkotmanybirosag.hu/hatarozat-kereso> (utolsó letöltés: 2017. június 5.).

²⁵ Jelen tanulmányban az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panaszra „hagyományos panaszként”, a 26. § (2) bekezdése szerinti panaszra „közvetlen panaszként”, míg a 27. § szerinti panaszra „valódi panaszként” utalunk.

²⁶ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről („Ügyrend”).

²⁷ 3010/2014. (II. 11.) AB végzés [26].

határozatában megállapította, hogy a Ve. 233. §-a alkalmazásakor az alapügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossága is vizsgálható.²⁸

A Ve. 233. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a befogadásról a beérkezéstől számított három munkanapon belül dönt, a befogadott panaszt pedig további három munkanapon belül érdemben elbírálja. A rendelkezés célja egyértelműen az, hogy elkerülhetőek legyenek az olyan esetek, amelyek során az elhúzódó eljárás miatt nem tudja a panaszos megfelelően gyakorolni választójogát. Ez a politikai részvételi jogoknál, így a választójognál és a népszavazáshoz való jognál²⁹ különösen fontos, hiszen a meghatározott időközönként vagy esemény alkalmával gyakorolt jogot legközelebb legfeljebb csak a soron következő választás vagy népszavazás alkalmával lehet gyakorolni.³⁰ Ez a rövidebb határidő azonban értelemszerűen csak a Ve. 233. §-a alapján megindított ügyekben alkalmazandó, így a közvetlen panasz és egyéb normakontroll eljárások során nem.³¹

A Ve. 233. § (3) bekezdése az Abtv. egyes rendelkezéseinek alkalmazását zárja ki a szakasz alapján megindított eljárások esetében. Ennek megfelelően nem alkalmazandóak a döntés közlésének elmaradása, illetve az elháríthatatlan külső ok fennállta esetén alkalmazandó rendelkezések.³² Ugyanígy nincs lehetőség hiánypótlásra, a jogalkotó meghallgatására, az indítvány kiegészítésére és az eljárás felfüggesztésére sem.³³ Egyebekben az alapul fekvő panasztípusra irányadó szabályok alkalmazandóak.

Ezzel kapcsolatban fontos kiemelnünk, hogy nem értünk egyet Pokol Béla álláspontjával, amely szerint a Ve. 233. §-a alapján indult panasz speciális, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés g) pontján alapuló alkotmányjogi panasz lenne.³⁴ Maga a Ve. 233. §-ának szövegezése is azt erősíti, hogy a meglévő panasztípusokra kívánt speciális rendelkezéseket alkalmazni a jogalkotó, amikor eltérő határidőt és az Abtv. alkalmazása alóli kivételeket fogalmazott meg, nem pedig az Abtv. 26-27. §-ban megismert módon, az Alaptörvény megfelelő – például 24. cikk (1) bekezdés c) vagy d) – pontjára való utalással vezette be a rendelkezéseket. Ebbe az irányba és jogalkotói szándékra mutat a Ve. sarkalatosági klauzulája is, amely nem az Alaptörvény egyéb, sarkalatos törvényben meghatározott hatáskörgyakorlást lehetővé tevő 24. cikk (1) bekezdés g) pontját, hanem a 24. cikk (9) bekezdését jelöli meg, mint

²⁸ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat [22].

²⁹ Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alkalmazni rendeli a Ve. általános részi szabályait, azzal, hogy az Nsztv. 79. § (3) bekezdés alapján a határidő öt plusz öt munkanap.

³⁰ Mindazonáltal a rövid határidő megítélése nem egyértelmű. A Ve. 233. §-a alapján benyújtott panaszok gyakran a közjogi rendszer alapjait érintő kérdéseket vetnek fel, amelyek elemzéséhez és átértékeléséhez nem feltétlenül elegendő a három plusz három munkanap. A győzteskompenzáció vizsgálatokor például, a befogadást követően három munkanap alatt kellett volna a testületnek felmérnie a jogintézmény hatását, amely a politológiai kontextus és a magyar választástörténet behatóbb ismeretét feltételezi. Kérdéses, hogy megfelelő eszmecsere folyhatott-e le ilyen rövid idő alatt. Emiatt a szabályozásban lehet, hogy érdemes lenne differenciálni aszerint, hogy az adott kérdés mennyire komplex.

³¹ A közvetlen panaszról eredő hosszú határidő visszásságaira a levélben szavazás intézményét vizsgáló határozatnál térünk ki, lásd 3.3.. rész.

³² Abtv. 30. § (2) és (3) bekezdés.

³³ Abtv. 55. § (3) bekezdés; 57. § (1)–(1f) és (7) bekezdés; 58. § (1) bekezdés; 60. §.

³⁴ Lásd erről Pokol Béla 3141/2014. (V. 9.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását. Ebbéli véleményének a népszavazási eljárás során benyújtott panasszal kapcsolatban is hangot adott, erről lásd a 19/2016. (X. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. {19/2016. (X. 28.) AB határozat [64]}.

a sarkalatosság forrását. Ez utóbbi a meglévő hatáskörök részletszabályainak megállapítását utalja sarkalatos törvény (jelen esetben a Ve.) útjára, vagyis ebből is arra következtethetünk, hogy nem új hatáskör bevezetése, hanem a meglévő hatáskörök részletszabályainak megállapítása volt a jogalkotó célja.

Fontos különbség még, hogy az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján a Ve. 233. §-a alapján indult eljárásban, ha a panaszt nem a bírósághoz,³⁵ hanem az Alkotmánybírósághoz nyújtották be, úgy a főtítkárnak nem küldi meg a bíróságnak, érdemben tehát az AB ilyenkor nem foglalkozik az ügygel,³⁶ kivéve, ha a bíróság vagy a választási szerv tévesen tájékoztatta a panaszost a jogorvoslati lehetőségekről, ilyenkor a bíróság, illetve szerv tévedése nem értékelhető a kérelmező hátrányára, erre tekintettel a panasz nem utasítható vissza.³⁷ Az Ügyrend emellett egyéb, az eljárás gyors és gördülékeny lezajlását elősegítő rendelkezéseket is tartalmaz.³⁸

3. Alkotmányjogi panaszok a Ve. hatálybalépését követően

Tanulmányunk fókuszában a Ve. által bevezetett, speciális szabályok szerint lefolytatott alapvédelmi mechanizmus áll. Ennek megfelelően jelen tanulmányban a Ve. hatálybalépését, vagyis 2013. május 3-át követően, a Ve. 233. §-a alapján megindított, mind a hagyományos, mind pedig a valódi panasztípusra alapított panaszokat tárgyaljuk. Szükségesnek tartjuk emellett kitérni a közvetlen alkotmányjogi panaszra is, amely bár – ahogy fent is említettük – szükségképpen nem kerülhet együttes alkalmazásra a Ve. 233. §-sal, mindazonáltal az Alkotmánybíróságnak a hagyományos panasz kapcsán az érintettséggel kapcsolatos kialakított szűkítő megközelítése miatt a jövőben fontos szerepet játszhat.³⁹

Az időbeli spektrumból következően a vizsgált eljárások a 2014. évi országgyűlési, valamint önkormányzati, illetve az azóta tartott időközi választásokhoz kapcsolódnak. Az európai parlamenti képviselők 2014-es választásával kapcsolatban alkotmányjogi panasz alapján nem indult eljárás.

2014. január 1. és 2016. december 31. között 117 Ve. 233. §-ra alapított választási panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ebből a főtítkári előkészítő eljárás során befejezett ügyek száma kilenc, a visszautasított panaszok száma száz, az érdemi határozattal befejezett ügyek száma hét, az egyéb módon befejezett ügyek száma egy (lásd 2. táblázat).

³⁵ Abtv. 53. § (2) bekezdés.

³⁶ 3034/2014. (III. 3.) AB végzés [11]-[15].

³⁷ 3323/2014. (XII. 10.) AB végzés [6].

³⁸ Így például a 8. § (7) bekezdése alapján a tanácsvezető távolléte esetén az előadó bíró elnököl. A 9. § (3) bekezdés alapján az eljáró tanács akkor határozatképes, ha a tagok többsége jelen van, eltérően a minden tag jelenlétét megkívánó főszabálytól. A 26. § (1) bekezdés alapján a főtítkárnak nem tájékoztatja az indítványozót az elbírálásra alkalmas indítvány nyilvántartásba vételéről, valamint az eljárás megindításáról.

³⁹ Erre világít rá a levélben szavazás visszautasítása, illetve közvetlen panasz alapján történő elbírálása is.

2. Táblázat – Alkotmányjogi panaszok 2014-2016⁴⁰

	2014	2015	2016	Összesen
<i>Benyújtott panaszok száma</i>	106	4	7	117
<i>A főtitkári előkészítő eljárás során befejezett ügyek</i>	6	0	3	9
<i>A befogadási eljárás során visszautasított alkotmányjogi panaszok száma</i>	94	2	4	100
<i>Egyéb módon (egyesítés, megszüntetés stb.) befejezett alkotmányjogi panasz ügyek száma</i>	1	0	0	1
<i>Érdemi határozattal befejezett ügyek száma</i>	5	2	0	7

3.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és Ve. 233. §-a szerinti panasz

A hagyományos panasz kapcsán a szubjektív jogvédelem mellett hangsúlyos szerepet kap az objektív jogvédelem is, mivel a jogalkalmazás kontrollja mellett itt megvalósul a jogalkotás kontrollja is; az alaptörvény-ellenes jogszabályok így kikerülhetnek a jogrendszerből. A 2010-et követően elfogadott új országgyűlési választási törvény, a 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.), valamint az új választási eljárási törvény, a Ve. kapcsán a vizsgált időszak kritikus jelentőségű: a szabályozás egyes elemeinek ekkor kell kiállniuk az alkotmányosság próbáját. Ennek véghezvitelére azonban az Alkotmánybíróság mint alapvetően indítványhoz kötött szerv⁴¹ akkor képes, ha megfelelő (befogadható) indítványok jutnak el hozzá, valamint maga a testület is nyitott a felülvizsgálatra.

A Ve. hatálybalépését követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésre és Ve. 233. §-ra együttesen alapított panaszok száma 47. Ebből egy eredményezett érdemi döntést (elutasítást), a már korábban is említett győzteskompenzáció tárgyában hozott 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, a többi, 46 eljárás visszautasítással végződött. Mindegyik panasz egyben az alapul fekvő ügy bírósági határozatát is támadta.⁴²

Mindegyik eljárás az országgyűlési képviselők választásával volt kapcsolatos. A Ve. 297. § (1) és (2) bekezdése alapján, ha elsőfokon az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság („OEVB”) jár el,⁴³ akkor másodfokon a Nemzeti Választási Bizottság („NVB”) dönt,

⁴⁰ Forrás: http://alkotmanybirosag.hu/letoltesek/2017_03_31_ab_ugyforgalom.pdf (utolsó letöltés 2017. május 31.).

⁴¹ GÁRDOS-OROSZ (1.lj.) 453.o.

⁴² Vagy külön az Abtv. 28. § (2) bekezdésére hivatkozva, amely szerint az Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja, vagy ilyen hivatkozás nélkül.

⁴³ Az OEVB dönt elsőfokon a szavazatszámmláló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogásról, valamint a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogásról, valamint minden, kifejezetten az egyéni választókerületi választáshoz kapcsolódó kifogásról.

amely döntés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el.⁴⁴ Ha az NVB elsőfokon jár el, akkor fellebbezésnek nincs helye, ilyenkor rögtön a Kúriához lehet fordulni.⁴⁵

(i) Végzések

Ahogy fent is írtuk, a 47 indítványból mindösszesen egy került érdemi elbírálásra, a többit végzésével a testület visszautasította. Ezért különösen fontos a befogadási gyakorlat, illetve a nagy visszautasítási arány okainak vizsgálata.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Érintett személy vagy szervezet

Az indítványozó érintettsége miatt utasította vissza a levélben szavazás jogosulti körét meghatározó, Ve. 84. § (1) és 266. § (2) bekezdést támadó panaszt a testület 3048/2014. (III. 13.) számú végzésében.

Az indítványozó a Ve. levélben szavazás lehetőségét kizárólag a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára lehetővé tevő 84. § (1) bekezdés és 266. § (2) bekezdés „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrészét támadta. Az indítványozó a szavazás napján külföldön tartózkodott, és kifogásolta, hogy a Ve. értelmében nem élhet a levélben szavazás lehetőségével. Az ügy előzményeként az indítványozó kérte a Nemzeti Választási Irodától („NVI”), hogy vegyék fel a levélben szavazók névjegyzékébe, azonban az NVI elutasította a kérelmet arra hivatkozással, hogy nem rendelkezik Magyarországi lakcímmel. A döntés elleni fellebbezését a Fővárosi Törvényszék elutasította. Az indítványozó panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kifogásolva, hogy a Ve. 84. § (1) bekezdése szerinti főszabály alapján csak „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” választópolgár kérheti a névjegyzékbe vételt, amely főszabályt a 266. § (2) bekezdés annyiban konkretizálja, hogy az NVI-től lehet kérni a levélben szavazók névjegyzékbe való felvételt. Az indítványozó szerint ez sértette választójogát és a diszkrimináció tilalmát tartalmazó alaptörvényi rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság végzése rámutatott, hogy „[...] az indítványozó állításától eltérően – nem állapítható meg a központi névjegyzékbe vételére irányuló kérelemnek kizárólag a ’magyarországi lakcímmel nem rendelkező’ választópolgárok általi előterjesztésének lehetősége miatt az indítványozó érintettsége, jogsérelme ennek alapján nem is következhetett be.”⁴⁶ Vagyis, az Alkotmánybíróság szerint ebben az esetben sem a Ve. 84. § (1) bekezdése sem pedig a 266. § (2) bekezdése nem került alkalmazásra. Meglátásunk szerint ez hibás megközelítés, egyrészt azért, mert az indítványból is kiderül, hogy az NVI a magyarországi lakcím meglétére hivatkozással utasította el a kérelmet, vagyis formálisan is alkalmaznia kellett

⁴⁴ Lásd Ve. 229. § (1) bekezdés.

⁴⁵ Lásd Ve. 221. § (2) bekezdés, 297. § (2) bekezdés.

⁴⁶ 3048/2014. (III. 13.) AB végzés [8]-[15].

a Ve. 84. § (1) vagy 266. § (2) bekezdését. Másrészt ez a megközelítés kizárja, hogy olyan diszkriminatív szabályokat, amelyek nem effektíve bizonyos személyeket zárnak ki hatókörükből, hanem bizonyos más személyeknek biztosítanak többletjogosultságokat, az Alkotmánybíróság érdemben vizsgáljon. Ez valójában csak szabályozástechnikai, illetve kodifikációs kérdés, a norma tartalmát illetően azonban egyértelmű, hogy ha egy adott jogosultság nyitott A csoport számára, de nem nyitott B csoport számára, úgy a B csoporthoz tartozó személy jogosultság iránti kérelmének elutasítása esetén valójában minden, a jogosultságot meghatározó norma alkalmazásra kerül. A döntés az Alkotmánybíróság gyakorlatával sincs összhangban, konkrét ügyben a testület elfogadta az indítványozó érintettségét egy olyan önkormányzati rendelettel kapcsolatban, amely az adómentesség feltételeit úgy határozta meg, hogy az indítványozóra azok nem voltak alkalmazandóak.⁴⁷ A levélben szavazással kapcsolatos jogszabályhely vizsgálatára így csak közvetlen panasz útján kerülhetett sor [lásd 3.3. rész].⁴⁸

Bírósági eljárásban alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály

Az alkalmazás hiánya miatt utasított vissza számos panaszt az Alkotmánybíróság azokban az esetekben, mikor az OEVB-hez vagy az NVB-hez hibásan nyújtotta be a kifogást a panaszos, amely így érdemi vizsgálat nélkül elutasításra került, és a panaszos ezt az elutasítást támadta meg a Kúria előtt. Ezekben az esetekben a panasz tárgyául szolgáló jogszabályhelyek nem kerültek alkalmazásra, csupán az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást megalapozó rendelkezések.⁴⁹

Alaptörvényben biztosított jog sérelme

A panasznak valamely Alaptörvényben biztosított jogot kell megjelölnie. Csupán erre az okra hivatkozva egyetlen panasz sem került visszautasításra, ez a visszautasításoknak csak részbeni oka volt. Így jellemző volt – más cikkek mellett – a jogállamiság alaptételeit lefektető B), valamint az Alaptörvény jogrendszerbeli státuszát deklaráló R), illetve a jogszabályi rend alapjait lefektető T) cikkekre való hivatkozás, amelyek kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy nem lehet rájuk panaszt alapítani.⁵⁰

Jogorvoslati lehetőségek kimerítése

⁴⁷ 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat. Erről lásd még: BODNÁR – VARSÁNYI (2. lj.) 10. 3.lj.

⁴⁸ A végzéssel azonos indokolással utasította vissza a szintén a Ve. 266. § (2) bekezdésének „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” részét támadó, az Abtv. 26. § (1) bekezdés és Nsztv. 79. § (3) bekezdésre alapított panaszt 3212/2016. (X. 26.) AB végzésében a testület. Az indokolás annyiban kiegészült, hogy utalt az időközben megszülető, a jogintézményt érdemben elbíráló, lent is ismertetett 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatra. Stumpf István különvéleményében mind a jogszabályhely alkalmazásával, mind pedig a népszavazáshoz való jog és választójog közötti egyenlőségtétellel kapcsolatban álláspontunk szerint helyes kritikát fogalmaz meg a többségi határozattal kapcsolatban. Lásd 3212/2016. (X. 26.) AB végzés [28]-[41] pontokat.

⁴⁹ Ez történt például a Vjt. töredékszavazatok számítását és mandátumelosztást tartalmazó 15-16. § vizsgálata esetében. Lásd 3152/2014. (V. 9.) AB végzés. Nagy számú esetben volt ugyanez az elutasítás indoka, mikor az ajánlószevényeket időben visszaadni elmulasztó panaszos nem időben fellebbezett az NVB-hez. Lásd például: 3050/2014. (III. 24.) AB végzés.

⁵⁰ Lásd például 3053/2015. (III. 13.) AB végzés [15]. Kivétel a B) cikk esetében a visszaható hatályú jogalkotásra, valamint a felkészülési idő hiányára való hivatkozás.

A esetek egy jelentős részében a visszautasítás oka az volt, hogy az elsőfokon eljáró választási szerv érdemi vizsgálat nélküli elutasítása nyomán a panaszosok nem használták ki a jogorvoslati lehetőségeket. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a panaszos az OEVB elleni fellebbezését elkésztetten vagy egyébként hibásan nyújtja be, akkor az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a fellebbezést, a Kúria pedig ezt az elutasítást vizsgálja, nem pedig az elsőfokon eljáró választási szerv érdemi határozatát. Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben – a jogszabály alkalmazásának hiánya megállapítása mellett – azt állapította meg, hogy a panaszos nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit.⁵¹

Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés – Abtv. 29. §

Az Abtv. 29. §-a további feltételt határoz meg: az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezek alternatív feltételek, vagyis bármelyik teljesülése esetén a panasz befogadható.⁵²

Az esetek egy jelentős részében a Ve. fórumrendszerének egyes elemeit támadták az indítványozók, számos határozat támadta például a bírósági eljárásban kötelező ügyvédi képviseletet előíró 224. § (5) bekezdést. Az Alkotmánybíróság ezeket az ügyeket az Abtv. 29. §-ra hivatkozással utasította vissza, azzal az érveléssel, hogy a választási bíraskodás fórumrendszere az Alaptörvényben nem szerepel, azt a Ve. határozza meg, így az adott ügyben a Kúria jogszabály-értelmezésének nincs közvetlen alapjogi kapcsolata.⁵³

Az indítványok egy másik nagy csoportja a Ve. határozat közlésének (48. §), az ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírságnak [124. § (2) bekezdés], valamint a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtása határidejének [224. § (2) bekezdés] szabályait tartalmazó rendelkezéseit támadta. A harmincegy ilyen tárgyú panasz zömmel részben azért került visszautasításra, mert nem vetett fel az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést.⁵⁴ Ebben az esetcsoportban az Alkotmánybíróság néha túllépett a visszautasítás keretein, és a Ve. ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírságot meghatározó 124. § (2) bekezdését lényegében érdemben elbírált, mikor kijelentette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében valamely bírság meghatározásakor a jogalkotó olyan szempontokat vesz figyelembe, mint pl. a jogsértés természete, a jogellenes cselekmény súlya vagy ismétlődése, a megelőzés, a szankció visszatartó hatása a jogsértéstől, vagy a jogsértés által okozott közérdeksérelem. A jogalkotót széleskörű szabadság illeti meg abban a kérdésben, hogy az egyes jogsértésekkel szemben milyen eszközökkel kíván fellépni.” Szerencsés lett volna ezért is érdemben elbírálni a Ve. ezen rendelkezését, mert később, a kampánytámogatás visszafizetését vizsgáló határozatában érdemben lefolytatta a testület a szükségességi és arányossági vizsgálatot, hivatkozva a passzív

⁵¹ Lásd például 3076/2014. (III. 26.) AB végzés [8]-[13].

⁵² 3/2013. (II. 14.) AB határozat, [30].

⁵³ 3136/2014. (IV. 24.) AB végzés [21]-[22].

⁵⁴ A Ve. 224. § (2) bekezdés vonatkozásában lásd pl. 3088/2014. (IV. 1.) AB végzés [14]-[19].

választójog korlátozására.⁵⁵ Meglátásunk szerint az ajánlóívek határidőben le nem adásáért meghatározott objektív bírság hasonlóképpen érinti a passzív választójogot, érdemes lett volna tehát érdemében lefolytatni az alapjog-korlátozási tesztet.

Határozott kérelem

Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, azaz egyértelműen meg kell jelölnie az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezéseket; az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést, bírói döntést; az Alaptörvény megsértett rendelkezését; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

A határozott kérelem hiánya miatti visszautasítás nem volt jellemző, egy panaszt utasított vissza az Alkotmánybíróság – részben – erre hivatkozással.⁵⁶

Támadott jogszabályhely

A hagyományos panasz esetében érdemes áttekinteni, hogy milyen jogszabályhelyeket támadtak a panaszosok, már csak azért is, mert ebben a körben nagyon sok lényegileg azonos ténybeli alapon és azonos alaptörvényi hivatkozással ellátott, azonos jogszabályhelyet támadó panasz került visszautasításra, amelyek torzítják a statisztikákat.

A 46 visszautasított panaszból a Ve. 224. § (5) bekezdésének (kötelező ügyvédi képviselő a bírósági felülvizsgálati eljárásban) relációjában 13, míg a 48. § (határozat közlésének szabályai), 124. § (2) bekezdés (ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírság), illetve a 224. § (2) bekezdés (fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtásának határideje) relációjában 31 közel azonos tényalapú és azonos érvelést tartalmazó panasz érkezett (lásd 3. táblázat).

Jól látható a fentiekből is, hogy csalóka az érdemi elbírálás és visszautasítások pusztán számszerű arányából kiindulni, mivel rengeteg ügyben lényegileg megegyező tényállás mellett érveltek ugyanolyan alapjogi összefüggésben a panaszosok ugyanazon jogszabályhelyeket támadva.

⁵⁵ Lásd 17. ljt.

⁵⁶ 3053/2015. (III. 13.) AB végzés.

3. Táblázat – Panaszok támadott jogszabályhely szerint

Támadott jogszabályhely	Panaszok száma	Döntés
Ve. 224. § (5) [Kötelező ügyvédi képviselet a bírósági felülvizsgálati eljárásban]	13	Visszautasítás [Abtv. 29. §; okafogyottá vált]
Ve. 48. § [Határozat közlésének szabályai]; 124. § (2) bekezdés [ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírság]; 224. § (2) bekezdés [fellebbezés és felülvizsgálati kérelem bírósághoz való benyújtásának határideje]	31	Visszautasítás [Abtv. 29. §; 26. § (1) bekezdés b) pontja]
Vjt. 15-16. § [Töredékszavazatok számítása, mandátumelosztás]	1	Visszautasítás [Abtv. 26. § (1) bekezdés – a támadott rendelkezéseket nem alkalmazták az ügyben]
Ve. 84. § (1) bekezdés [névjegyzékbe-vételi kérelem]; 266. § (2) bekezdés [levélben-szavazók névjegyzékébe felvétel]	1	Visszautasítás [Abtv. 26. § (1) bekezdés – a támadott rendelkezéseket nem alkalmazták az ügyben]

(ii) Határozat

A hagyományos panaszok közül az Alkotmánybíróság egyedül a győzteskompenzáció alkotmányosságát támadó indítványt fogadta be. Az indítványozó ebben az esetben az NVB 2014-es országgyűlési választásokat megállapító határozata ellen nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához, amely érdemi vizsgálat nélkül elutasította azt, hivatkozva arra, hogy az indítványozó nem jelölt meg jogszabálysértést, csak Alaptörvénybe ütközést.

Maga a befogadás előremutató abban az értelemben, hogy egy nagyon formális megközelítést követve a testület akár „el is tolhatta” volna magától az ügyet arra hivatkozva, hogy a Kúria nem alkalmazta a Vjt. támadott 15. § (1) bekezdés b) pontját, hiszen érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet.⁵⁷

⁵⁷ Emellett érvel Kiss László különvéleményében. Lásd [46]-[51] pontokat. Meglátásunk szerint ez a megközelítés nincs összhangban a hagyományos panasz egyik kiemelt funkciójával, vagyis azzal, hogy a jogrendszer megtisztítsa az alaptörvény-ellenes és az érintett alapjogát sértő normáktól. Ugyanis minden olyan esetben, mikor a választási bizottságok a panaszos által alaptörvény-ellenesnek gondolt normát alkalmaznak, akkor a panaszos a Kúria előtti felülvizsgálati kérelemben nem jogszabálysértésre, hanem alaptörvény-ellenességre fog hivatkozni, ennek célja azonban nem az, hogy a Kúria érdemben elbírálja az ügyet, hanem az, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon. A Kiss László által a különvéleményében képviselt álláspont lényegében kizárná, hogy a panaszosok egyidejűleg kimerítsék a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeiket, és hogy a Kúria alkalmazza is az ügy alapját képező szabályt.

A határozat érdemi érvelése hangsúlyozta az Országgyűlés széles döntési szabadságát a választási rendszer megalkotásával kapcsolatban, kiemelte, hogy az egyenlő választójog elve nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, így a szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazandó.⁵⁸ Az egyenlő választójog tartalmát kibontó 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot idézve megállapította, hogy míg a formális egyenlőség és a szavazatok lehetőleg azonos súlya alkotmányos követelmény, a ténylegesen egyenlő súly azonban nem az.⁵⁹ Ebből kifolyólag a testület az arányosság kérdését teljesen leválasztja az egyenlőség fogalmáról, kijelentve, hogy alkotmányos lehetne egy tisztán többségi rendszer is, „amelyhez képest pedig – argumentum a maiore ad minus – minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát eleve alkotmányosnak tekinthető [...]”. Nem következett be tehát sem a választójog, sem pedig a diszkrimináció tilalmának alaptörvény-ellenes korlátozása, illetve megsértése.

Amíg a levélben szavazás felülvizsgálatára irányuló indítvány a visszautasítás révén mutat rá a választójog védelmével kapcsolatos hiányosságokra, addig ez a határozat tartalmában kérdőjelezi meg, hogy a testület mennyiben kész és képes arra, hogy fellépjen a választójog védelmében. A választójog a választásokon keresztül érvényesül és a képviseleti demokratikus hatalomgyakorlás szerint működő rendszerekben a népképviseleti szerv megalakulásáig tart, annak összetételében fejeződik ki. Meglátásunk szerint éppen ezért az arányosság és az egyenlő választójog éles elválasztása, és előbbinek teljes mértékben a jogalkotóra bízása olyan veszélyeket hordoz, amelyek alapján a későbbiekben sérülhet a választópolgárok jelentős csoportjainak a választójoga. A határozat által alkotmányosnak tartott többségi rendszer például azt is eredményezhetné, hogy országosan 30-40 százalékot birtokló politikai erők 80-90 százalékát szereznék meg a parlamenti helyeknek. Éppen ezért az egyenlő választójog és az arányosság kapcsolatának újragondolását tartjuk fontosnak a választójog jövőbeli hatékony védelme érdekében.⁶⁰

Ugyanilyen szempontok mentén érdemes még kiemelni a határozat azon megállapítását, amely szerint a szükségességi-arányossági teszt nem alkalmazandó az egyenlő választójog vizsgálatakor. Ez a megközelítés megjelenik a szakmai diskurzusban is,⁶¹ az Alkotmánybíróságon belül azonban volt eltérő vélemény.⁶² Habár elképzelhetőnek tartjuk, hogy az egyenlőségnek van a választójog alapjogán túlmutató tartalma,⁶³ az alapelv és az alapjog nagyrészt átfedésben állnak egymással, ez már csak a normaszövegből, az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből is kitűnik („egyenlő választójog alapján”). Formálisan tehát az

⁵⁸ Indokolás [31]-[32].

⁵⁹ Indokolás [33].

⁶⁰ Az arányosság és egyenlő választójog kapcsolatának újragondolásához lásd: VARSÁNYI Benedek: Egyenlő választójog - arányos választási rendszer, *Fundamentum* 2006/3, 107-114.; Ehhez és a konkrét határozat kritikájához lásd: MÉCS János: *A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében* In KÁLMÁN Bence – TAR Adrienn (szerk.) *Tudományos Diákköri Dolgozatok* 2015, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 2015. 45-84.

⁶¹ DOMAHIDI Ákos: 71. § [A választások alapelvei] In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány Kommentárja*, Budapest, Századvég kiadó, 2009, 2737.

⁶² Kiss László alkotmánybíró a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményében így érvel: „a választójog egyenlősége – azon kívül, hogy van egy érintetlen abszolút magja – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint korlátozható, mivel ez utóbbi egy speciális (alapjoggyakorlást biztosító) egyenlőségi szabály.” {26/2014. (VII. 23.) AB határozat [101]}.

⁶³ BODNÁR (8.lj.) 114-115.

alapelviségre hivatkozva nem lehet mellőzni a szükségességi-arányossági teszt alkalmazását, szükséges annak levezetése, hogy adott esetben miért nem tartozik a kérdés az alapjog által védett tartalomba. A határozat nem konzisztens abban sem, hogy az alapelvi hivatkozás tekintetében az indítványt visszautasította, és csak az alapjogi [XXIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (2) bekezdés] hivatkozás tekintetében fogadta be, vagyis a befogadáskor mégis elismerte a kérdés alapjogi összefüggéseit.

3.2. Abtv. 27. § és Ve. 233. § szerinti panasz

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével lehetővé vált a jogalkalmazás alkotmányos kontrollja. A jogintézmény rövid ideje része a jogrendszernek, ezért számos elemében még nem kiforrott a gyakorlat. Különösen igaz ez arra nézve, hogy miként kerülheti el a testület azt, hogy negyedfokú „szuperbíróssággá” váljon egyúttal azonban ne üresítse ki a panasz nyújtotta jogvédelmi lehetőségeket.⁶⁴

A Ve. hatálybalépését követően az Abtv. 27. §-ra és Ve. 233. §-ra együttesen alapított panaszok száma 63. Ebből hét határozat és 56 végzés. A hét határozatból négy elutasító döntés született.

A panaszok a 2014-es országgyűlési vagy az önkormányzati, illetve időközi választásokkal kapcsolatban merültek fel. Az országgyűlési választások során a kifogások elbírálásának szintjeit a hagyományos panasznál ismertettük (lásd 3.1. rész). Az önkormányzati választásokon elsőfokon a helyi választási bizottság (HVB), a területi választási bizottság (TVB), illetve kivételesen az NVB jár el.⁶⁵ A HVB döntése ellen a TVB-hez, míg a TVB elsőfokú döntése ellen az NVB-hez lehet fellebbezni. A TVB másodfokú döntésével és az NVB döntésével szemben bírósági felülvizsgálat kérhető a Ve. általános szabályai alapján.

(i) Végzések

A hagyományos panaszhoz hasonlóan a valódi panaszok esetében is rendkívül magas a visszautasítások aránya, fontos tehát itt is vizsgálni, hogy milyen szempontok mentén utasította vissza az indítványokat a testület.

Az Abtv. 27. §-a alapján az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti,

⁶⁴ A valódi panasszal kapcsolatos tapasztalatokról lásd: ORBÁN Endre: *A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai*, Pázmány Law Working Papers, 2016/20. Elérhető: http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf (utolsó letöltés: 2017. június 5.).

⁶⁵ A HVB elsőfokon dönt a szavazatszámoló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogásról, valamint a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogásról, valamint minden olyan kifogásról, amely kifejezetten az egyéni listás, az egyéni választókerületi, a kompenzációs listás vagy a polgármester-választáshoz kapcsolódik. A TVB elsőfokon dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten a megyei vagy fővárosi önkormányzati választáshoz vagy a főpolgármester-választáshoz kapcsolódik, minden olyan kifogásról, amely nem tartozik a HVB elsőfokú hatáskörébe, és az elkövetés helye a területi választási bizottság illetékességi területén található. Az NVB jár el elsőfokon a TVB és HVB elsőfokú hatáskörébe nem tartozó kérdés esetén, ha az elkövetés helye nem határozható meg. Ve. 307/P. § (1)-(3) bekezdés.

és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Érintett személy vagy szervezet, ügy érdemében hozott döntés

Az érintett személy vagy szervezet köréből, az alapjogok és az alapjogi panasz természetéből és fent is ismertetett funkciójából kiindulva, az állami szervek ki vannak zárva, mivel nem rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal. Ez volt az indoka annak a visszautasításnak is, mikor a Jászkiséri Helyi Választási Iroda elnöke fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.⁶⁶

Az ügy érdemében hozott döntések körébe nem tartozik bele a kijavító végzés, ezért a panasz visszautasításának volt helye.⁶⁷

Alaptörvényben biztosított jog sérelme

A döntésnek az Abtv. 27. § a) pontja alapján az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát kell sértenie. Ez alapján – hasonlóan a hagyományos panaszhoz – nem alapítható panasz a jogállamiság alapkövetelményét lefektető B) cikke, amennyiben annak kapcsán az indítványozó nem visszaható hatályú jogalkotásra vagy a felkészülési idő hiányára hivatkozik, a hatalommegosztás elvét lefektető C) cikke,⁶⁸ illetve az Alaptörvény jogrendszerbeli helyzetét deklaráló R) cikke.⁶⁹ Ugyanígy nem lehet a panaszt tisztán az országgyűlési és önkormányzati választások alapelvét lefektető 2. cikk (1) bekezdésére,⁷⁰ valamint 35. cikk (1) bekezdésére alapítani.⁷¹ Számos eljárásban a panaszos az Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot lefektető XXIV. cikkére hivatkozott, amelyek a támadott bírói döntésre nézve értelemszerűen nem szolgálhattak az alkotmányjogi panasz alapjául.⁷²

Jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Az Abtv. 27. § b) pontja értelmében a panasz érdemi elbírálásának előfeltétele a jogorvoslati lehetőségek kimerítése. A hagyományos panasznál kifejtettek itt is érvényesek, vagyis amennyiben az OEVB-hez vagy HVB-hez hibásan nyújtja be a kifogást a panaszos, amelynek következtében az érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, akkor az Alkotmánybíróság visszautasítja a panaszt a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányára hivatkozva.⁷³

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslat kimerítése „nem arra vonatkozik, hogy a jogorvoslati lehetőség kimerítése megtörtént, hanem arra, hogy a jogorvoslattal (jelen esetben az elsőfokon eljáró választási szerv határozata elleni fellebbezéssel) a panaszosnak kell élnie.”⁷⁴ Vagyis amennyiben a panaszos a rá nézve kedvezőtlen választási bizottsági döntés ellen nem

⁶⁶ 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés.

⁶⁷ 3158/2014. (V. 23.) AB végzés.

⁶⁸ 3062/2016. (III. 22.) AB végzés [18].

⁶⁹ 3170/2016. (VIII. 12.) AB végzés [16].

⁷⁰ 3146/2014. (V. 9.) AB végzés [17].

⁷¹ 3143/2014. (V. 9.) AB végzés [16].

⁷² 3095/2014. (IV. 7.) AB végzés [28]-[29].

⁷³ 3074/2014. (III. 26.) AB végzés [8]-[12].

⁷⁴ 3289/2014. (XI. 11.) AB végzés [15].

fellebbez, akkor a későbbiekben már semmiképpen sem fordulhat az Alkotmánybírósághoz, még ha más személy jogorvoslattal is élt.⁷⁵

Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés – Abtv. 29. §

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 29. §-a jelenik meg annak eszközeként, hogy a testület elkerülje azt, hogy negyedfokú „szuperbíróságként” funkcionáljon; jellemzően e szakaszra hivatkozva utasítja vissza azon ügyeket, amelyeknek alapjogi relevanciája nem kérdőjelezhető meg, azonban az azt kibontó törvényi szabályozás értelmezését, valamint az ahhoz kapcsolódó bírói a rendes bíróságokra kívánja hagyni a testület.⁷⁶ Így választási ügyekben sem kérhető a bizonyítékok felülmérlegelése.

Sok esetben merült fel az, hogy a panaszosok kifogásolták, hogy a Kúria vagy más bíróságok, illetve választási szervek helytelenül állapították meg érintettségük hiányát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Ve. nem szabályozza részletesen az érintettséget, ennek kibontása a rendesbíróságok feladata.⁷⁷ Ugyanígy a Kúria feladata annak megállapítása, hogy a panaszosok eleget tettek-e a kötelező jogi képviselőt előíró szabályoknak.⁷⁸ Ugyancsak az Abtv. 29. §-ra való hivatkozással utasította el azokat a panaszokat az Alkotmánybíróság, amelyek a nemperes eljárásból fakadó egyes sajátságokat, így például a nyilvános tárgyalás hiányát kifogásolták.⁷⁹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatából tehát az a következtetés vonható le, hogy az egyes eljárási kérdésekben a jogalkalmazó szervek nagy mozgástérrel rendelkeznek, ezek a kérdések tehát nem kötöttek alapjogi szempontból.

Szintén az Abtv. 29. §-ra hivatkozással utasította vissza a testület azt a valódi panaszt, amely az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján kérte a Vjt. országos lista állításának feltételeit tartalmazó 8. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés széles döntési szabadsága mellett kifejtette, hogy ezen feltételek valamennyi pártra vonatkoznak, és „objektív ismérveken és viszonylag könnyen teljesíthető követelményeken alapulnak.”⁸⁰ Meglátásunk szerint helyesebb lett volna a panaszt befogadni, és az érdemi elbírálás körében értékelni a listaállítási feltételeit, illetve azok diszkriminatív voltát. Habár a jelölt és listaállítási joga a magyar alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alapjog, és így nem része a választójognak sem,⁸¹ mégis a modern demokratikus körülmények és pártpolitizálás között jelentős módon kihathat a passzív választójogra. A választási rendszer alkotmányossága és legitimitása kiemelten fontos, amelyet egy alkotmánybírói határozat jobban meg tud támogatni, mint egy végzésben elrejtett értékelés.

⁷⁵ 3288/2014. (XI. 11.) AB végzés; 3287/2014. (XI. 11.) AB végzés.

⁷⁶ Így például a választási ügyekben sem kérhető a bizonyítékok felülmérlegelése. 3275/2014. (XI. 4.) AB végzés [13]-[17].

⁷⁷ 3097/2014. (IV. 11.) AB végzés [11]-[17]; Lásd még: 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3042/2015. (II. 20.) AB végzés.

⁷⁸ 3095/2014. (IV. 7.) AB végzés.

⁷⁹ 3075/2014. (III. 26.) AB végzés [18]-[19]. Lásd még: 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés; 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés.

⁸⁰ 3049/2014. (III. 24.) AB végzés [15].

⁸¹ 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38. – Lásd BODNÁR (8.lj.) 38-39.

Végül az Abtv. 29. §-ára való hivatkozással utasította vissza azon panaszokat a testület, amelyek esetében „formálisan teljesül”, hogy a panaszos Alaptörvényben foglalt jogának sérelmét állította, az Alkotmánybíróság szerint azonban nincs tartalmi összefüggés a panasz és az alapjog között. Jellemzően ez az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban merült fel, ami a tisztességes eljárás alapelveit rögzíti, az Alkotmánybíróság szerint azonban a Kúria nem e jogszabályhely alapján, hanem a 25. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján jár el, amikor közigazgatási határozatok helyességéről dönt.⁸²

Határozott kérelem

Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, azaz egyértelműen meg kell jelölnie az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezéseket; az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, bírói döntést; az Alaptörvény megsértett rendelkezését; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; valamint kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

Legjellemzőbb visszautasítási ok az az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének,⁸³ valamint az Alaptörvénnyel való ellentéteesség indokolásának⁸⁴ (vagy mindezek együttes)⁸⁵ hiánya volt. Jellemzően a határozott kérelem hiánya miatt ezek a panaszok valóban olyan hiányosak voltak, hogy az érdemi elbírálásukra nem lett volna mód.

Egyedüli kivételként a 3036/2014. (III. 13.) AB végzés említhető, amelynek keretében az indítványozó a Kúria végzése mellett az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet („Korm. rendelet”) 1. §-át támadta.

A választási plakátok elhelyezésének szabályait a Ve. 144. §-a szabályozza, amelynek (3) bekezdése alapján főszabály szerint bárhol elhelyezhetőek plakátok. eltérő szabályt tartalmaz ugyanezen szakasz (6) bekezdése, melynek értelmében az önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni, így többek között a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényt (Kkt.). A „sima” plakátok tehát a Ve. alapján nem tartoztak ebbe a körbe. A Korm. rendelet 1. §-át a jogalkotó röviddel a 2014-es választások előtt módosította, amelynek értelmében annak rendelkezéseit a Ve. szerinti választási plakátokra is alkalmazni kell, így kiterjesztve a Kkt. hatályát a Ve. szerinti plakátokra is. A Kkt. 12. § (3b) bekezdése tiltja az egyes reklám célú berendezések villanyoszlopon való elhelyezését. A Korm. rendelet módosítása révén tehát tilossá vált a Ve. szerinti plakátok villanyoszlopra történő elhelyezése.

⁸² 3010/2014. (II. 11.) AB végzés [18]-[24]. Lásd még: 3277/2014. (XI. 4.) AB végzés.

⁸³ 3170/2016. (VIII. 12.) AB végzés.

⁸⁴ 3062/2016. (III. 22.) AB végzés.

⁸⁵ 3323/2014. (XII. 10.) AB végzés.

A panaszossal szemben a választási szervek megállapították, hogy jogsértően került elhelyezésre az őt ábrázoló plakát egy villanyoszlopon, a Kúria pedig helybenhagyta e határozatokat. A panaszos érvelése szerint a Kúria jogértelmezése nincs összhangban az Alaptörvény véleménynyilvánítást deklaráló IX. cikk (1) bekezdésével, mivel nem tekinti zárt törvényi szabályozásnak a választási plakát elhelyezéséről a Ve. 144. §-ban foglaltakat. Emellett a panaszos szerint a Korm. rendelet 1. §-ának a Ve. szerinti plakátokra történő kiterjesztése az I. cikk (3) bekezdésre tekintettel sérti a IX. cikk (1) bekezdését, mivel alapjogot korlátoz rendeleti szinten.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjára hivatkozva, hét alkotmánybíró különvéleménye mellett visszautasította a panaszt arra hivatkozva, hogy habár megjelölte az Alaptörvény véleménynyilvánítás szabadságát deklaráló IX. cikk (1) bekezdését, azonban ezt csak a Ve. 144. §-a, illetőleg a Korm. rendelet 1. §-a rendeleti szintű kiterjesztésével kapcsolatban tette, nem indokolja azonban kellőképpen az állítását. Emellett a testület szerint a Kkt. 12. § (3b) bekezdésében foglalt tilalommal kapcsolatban nem indokolja meg, hogy az mennyiben sérti a véleménynyilvánításhoz való jogát, valamint nem tartalmaz az indítvány önálló érvelést arra nézve, hogy a Kúriának a Kkt. 12. § (3b) bekezdésére is alapított végzése miatt ütközik az Alaptörvény általa hivatkozott rendelkezésébe.⁸⁶ Emellett a testület az Abtv. 28. § (1) bekezdésének alkalmazását arra hivatkozva utasítja el, hogy míg a panaszos a Ve. 144. §-ára építi álláspontját, addig a Kúria a végzését a Kkt. és a Korm. rendelet szabályaira, és „ilyen körülmények között a Ve. 233. § (1) bekezdésén alapuló speciális alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 28. §-a által történő hivatalból való eljárása a jelen ügyben nem lehetséges és nem szükséges.”⁸⁷

Meglátásunk szerint, az indítvány szövegét is figyelembe véve az Alkotmánybíróság hibás eredményre jutott a visszautasítással kapcsolatban. Megállapítható, hogy részletes indokolást tartalmazott mind a hivatkozott alapjog, mind a Ve. választási plakátokra vonatkozó zárt taxációjával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság megközelítése, amely szerint nem a Ve. 144. §-ára hanem a Korm. rendelet 1. §-ára kellett volna kihegyezni az érvelést nem helytálló, hiszen a panaszos éppen előbbi zártága, és így következésképpen utóbbi alkalmazhatatlansága mellett érvelt. Vagyis a testület nem vette figyelembe, hogy az indítványozó a Korm. rendelet és Kkt. alkalmazását éppen a Ve. kizárólagos alkalmazására alapítottan támadja. Egyetértünk Paczolay Péter és Stumpf István különvéleményeiben foglaltakkal, amelyek szintén a befogadás mellett érvelnek.⁸⁸

(ii) Határozatok

A valódi alkotmányjogi panasz alapján indult eljárások hét esetben végződtek érdemi döntéssel, amelyekből négy elutasító döntés,⁸⁹ három pedig teljesen vagy részben helyt adott a panaszban

⁸⁶ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés [11]-[12].

⁸⁷ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés [16].

⁸⁸ Paczolay Péter különvéleményéhez csatlakozott Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Stumpf István. Stumpf István különvéleményéhez csatlakozott Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Paczolay Péter.

⁸⁹ 3065/2014. (III. 26.) AB határozat; 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat; 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat; 3100/2017. (V. 8.) AB határozat.

foglaltaknak.⁹⁰ A hét érdemi döntés fókuszában a IX. cikkben foglalt véleménynyilvánítási jog állt, közvetlenül nem érintették a választójogot.⁹¹

3.3. Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz

A Ve. hatálybalépését követően a választójoggal összefüggésben két esetben fordultak indítványozók közvetlen alkotmányjogi panasszal a testülethez. Az egyik indítvány a korábban is említett levélben szavazás Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezőkre való szűkítését támadta, míg a másik – érdemi vizsgálattal érintett részében – a fővárosi közgyűlés választásának azon szabályát támadta, amely alapján a kerületi polgármesterek megválasztásukkal egyben a fővárosi közgyűlés tagjai is lesznek.⁹²

(i) A levélben szavazást vizsgáló határozat

A levélben szavazás jogintézményének felülvizsgálatára végül, a fent is ismertetett sikertelen kísérleteket követően érdemben az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz nyomán, a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat keretében került sor. A panasz befogadásával kapcsolatban a testület megerősítette az érintettséggel kapcsolatosan kialakított „belátható jogsérelem” tesztjét, amely alapján „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik.”⁹³ Jelen ügyben az indítványozó még a választásokat megelőzően nyújtotta be panaszát, a jogszabályt esetében tehát még nem alkalmazták, az Alkotmánybíróság azonban utalva a belátható jogsérelem tesztjére megállapította az érintettséget.⁹⁴ Ez a választójog gyakorlásával összefüggésben még határozottabban megfogalmazható igény, hiszen e jog meghatározott időközönként történő gyakorlása révén az esetleges jogsérelem nem reparálható, a tényleges jogsérelem bevárása tehát nem lehet elvárás.⁹⁵

A határozat a panaszt elutasította. Kifejtette, hogy a támadott szövegrész nem áll közvetlen kapcsolatban az indítványozó választójogának sérelmével, hiszen az a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkre nézve tartalmaz rendelkezéseket. A támadott rendelkezés megsemmisítése nem vezetne a kifogásolt helyzet megváltozásához, csupán megszüntetné egyúttal a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára biztosított lehetőséget. A jogsérelem tehát nem a támadott rendelkezésre, hanem szabályozási hiányra vezethető vissza, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azonban nem látta alkalmazhatónak.

A testület kifejtette, hogy a levélben szavazás lehetőségének hiánya „nem is érinti, ezért nem is korlátozza az aktív választójog részét képező szavazati jogot,” mivel nem zárja el a szavazástól

⁹⁰ 31/2014. (X. 9.) AB határozat; 5/2015. (II. 25.) AB határozat; 9/2015. (IV. 23.) AB határozat.

⁹¹ A tanulmány fókusza miatt eltekintünk ezen határozatok tartalmának ismertetésétől.

⁹² 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

⁹³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66].

⁹⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [24]-[29].

⁹⁵ BODNÁR-VARSÁNYI (2.lj.) 10.

és alanyi jogát nem szünteti meg. Ezáltal a szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazható.⁹⁶ Az Alaptörvény diszkrimináció tilalmát tartalmazó XV. cikkkel kapcsolatban lefolytatott észszerűségi teszttel összefüggésben pedig kifejtette, hogy a lakóhellyel rendelkezők és nem rendelkezők tekintetében a megkülönböztetés objektív és tényszerű indoka, a lakóhely és az abból következő, az állammal fennálló kapcsolatot érintő különböző intenzitású kapcsolat. Emellett a korlátozást együtt kell nézni azzal a ténnyel, hogy a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők választójoga nem teljes.

Az észszerűségi teszt lefolytatásával kapcsolatos, a szakirodalomban is elemzett következtetések mellett⁹⁷ a választójogra nézve a legaggasztóbb a testület alapjog terjedelmét leszűkítő értelmezése. A választójog alanyi oldalának és a választójog gyakorlásának különbségét az Alkotmánybíróság helyesen látta a regisztrációt vizsgáló 1/2013. (I. 7.) AB határozatban, jelen határozatban azonban tévesen vonta le azt a következtetést, hogy a választójog gyakorlásának szabályai nem érintik az alapjog tartalmát, ezáltal a szükségességi-arányossági teszt sem alkalmazandó. A különbség valójában csak a korlátozás jogforrási szintjét érinti, amennyiben a választójog korlátait az Alaptörvény a magyarországi lakóhely kivételével taxatív felsorolja, míg a választójog gyakorlása korlátainak megállapítását törvényhozási hatáskörbe utalja.⁹⁸ Kérdés, hogy a jövőben a testület melyik megközelítést alkalmazza majd; a regisztrációs határozatban érvényre jutó, a választójog gyakorlásának korlátait is alapjogi vizsgálat alá vető megközelítést, vagy a jelen határozatban foglalt szűkítő értelmezést.

Emellett az ügy felveti a Ve. 233. §-ban foglalt eljárási határidők alkalmazásának kérdését. Az eljárás az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult, így az Alkotmánybíróságot nem kötötték a rövid határidők, ennek eredményeképpen pedig a 2014-es országgyűlési választásokat megelőző panasz tárgyában 2016 áprilisában született érdemi döntés. Ez felveti annak a kérdését, hogy nem lenne-e szükséges a közvetlen panaszra is rövidebb határidőt előírni, amennyiben a választójog sérelme adja az indítvány alapját.

(ii) A fővárosi közgyűlés megválasztását vizsgáló határozat

A 2014-es önkormányzati választások előtt módosult a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának módja. Az új szabályok értelmében a közgyűlés tagjait immár nem arányos listás rendszerben választják meg, hanem tagjai megválasztásukkal a főpolgármester, a huszonhárom kerületi polgármester, valamint kilenc fővárosi kompenzációs listáról bejutott személy lesz.⁹⁹ Habár az Övjt. vonatkozó szakaszait az Alkotmánybíróság első ízben utólagos normakontroll keretében vizsgálta,¹⁰⁰ a testülethez az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is érkezett, mely ugyancsak a közgyűlés megváltozott összetételét sérelmezte. Mivel az Abtv. 31. §-ában foglalt, res iudicatát lefektető szabály úgy rendelkezik, hogy ítélt dolog csak alkotmányjogi panasz vagy a bírói kezdeményezés alapján felülvizsgált jogszabály esetén

⁹⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [47].

⁹⁷ BODNÁR-VARSÁNYI (2.lj.) 14-15.

⁹⁸ BODNÁR-VARSÁNYI (2.lj.) 13.

⁹⁹ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.).

¹⁰⁰ Lásd 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat.

állapítható meg, és mivel a szóban forgó 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat utólagos normakontroll hatáskörben született, ezért az Abtv. kérdéses szakasza nem alkalmazandó.

Az indítványozó a választójogának, valamint azzal összefüggésben az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét állította, mivel álláspontja szerint ellentétes az egyenlő választójog követelményével az, hogy a kisebb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazata nagyobb súlyt kap azáltal, hogy ugyanúgy egy tagját választják a közgyűlésnek mint a nagyobb lélekszámú kerületek.

3002/2015. (I. 12.) AB határozatában a testület az indítványt érdemi vizsgálatra befogadta, azzal az indokolással, hogy az elbírálás pillanatában már lezajlottak a választások, így megállapítható az indítványozó érintettsége. Meglátásunk szerint, alapul véve a fent részletezett levélben szavazást elbíráló határozatot, az érintettség a választásokat megelőzően is fennállt, hiszen a panaszolt jogsérelem belátható időn belül történő közvetlen bekövetkezése már ezt megelőzően is megállapítható volt.

A testület határozatában a korábbi, 26/2014. (VIII. 23.) AB határozatát vette alapul. Ez alapján habár az eltérő lakosságszám miatt ténylegesen fenyeget az egyenlő választójog sérelme, a jogalkotó olyan szabályozási elemeket épített be, amelyek ellensúlyt képeznek. Az Alkotmánybíróság szerint ilyenek tekinthető az a szabály, amely alapján „a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt.” Ez pedig „a fővárosi közgyűlési döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.”¹⁰¹ A testület tehát a választást és a megválasztott képviselők tevékenységét egyetlen folyamat két részeként értelmezte.¹⁰²

Meglátásunk szerint a határozat hibásan kapcsolja össze a választójog gyakorlásának és az ez által felhatalmazott személyek hatalomgyakorlásának a folyamatát. Egyetértünk Paczolay Péter különvéleményével, amelyet a 26/2014. (VIII. 23.) AB határozathoz fűzött: „A kettős döntéshozatali rendszer legitimitást kíván teremteni a fővárosi közgyűlés döntéseire. E célnak és a választott eszköz alkalmasságának megítélése nem ennek az ügynek a tárgya. A fővárosi közgyűlésben a kettős többség intézménye egy, a már megválasztott képviselőkből álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály, mely a választójog egyenlőtlenségének sérelmét nem csak hogy a gyakorlatban önmagában nem teljesen képes kiküszöbölni, de a választójoggal összefüggésben álláspontom szerint – dogmatikailag – nem is lenne vizsgálható. A választáshoz való jog mint alapjog a leadott szavazatoknak mandátumokká való alakításáig tart, és nem tovább.”¹⁰³

¹⁰¹ 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [45]-[46].

¹⁰² 3002/2015, (I. 12.) AB határozat [26].

¹⁰³ 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [144].

4. Következtetések

Az alkotmányjogi panasz választójog védelmében betöltött szerepe kapcsán az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata alapján kijelenthető, hogy habár a szabályozási környezetet változásait és a testület funkcióinak hangsúlyeltolódásait alapul véve e jogvédelmi eszköz súlyának növekedésére lehetett számítani, mégis, a befogadási és az érdemi elbírálás egyes, jelen tanulmányban is bemutatott sajátosságai miatt erre nem került sor. Vagyis az alkotmányjogi panasz nem töltött be olyan fontos szerepet a választójog védelmében, mint amit a szabályozási környezet, illetve az alapjoghoz kapcsolódó szubjektív és objektív jogvédelmi igény indokolt volna.

(i) A befogadási gyakorlat kritikája

Ez részben a befogadási gyakorlatra, vagyis a panasz „bemeneti oldalára” vezethető vissza. Mint láthattuk, az azonos ténybeli és jogi alapon nyugvó panaszok magas száma miatt pusztán a visszautasított és érdemben elbírált ügyek arányából nem következtethetünk a gyakorlat pontos paramétereire, mindazonáltal beszédes, hogy 117 panaszból mindösszesen hét eredményezett érdemi elbírálást. Ez különösen annak fényében aggályos, hogy mind a Vjt. mind pedig a Ve. ebben az időszakban került első ízben alkalmazásra, amikor különösen fontos, hogy – érdemi – alkotmánybírósági gyakorlattal legyen megtámogatva az új szabályozás, ez pedig a befogadási gyakorlat rugalmasságát igényli.

Ezzel összefüggésben kiemelhetjük az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott panasz alapján induló levélben szavazás kapcsán született végzést, amely esetében az érintettség szűk értelmezése megkérdőjelezi, hogy a testület mennyiben kész érdemben elbírálni a választójoggal kapcsolatos diszkriminációt érintő szabályozást. Ugyancsak az alapjoggal való szoros kapcsolat miatt álláspontunk szerint a Ve. ajánlóív átadásának elmulasztása esetén fizetendő bírságot megállapító 124. § (2) bekezdését támadó egyes panaszok is érdemi elbírálásra alkalmasak voltak. Hasonló szempontok mentén lett volna fontos érdemi határozatban elbírálni azt a valódi panaszt, amelyben az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján az indítványozó a Vjt. országos lista állításának feltételeit megállapító rendelkezéseinek felülvizsgálatát kérte.

Összességében tehát elmondható, hogy habár a panaszok jelentős részében indokolt volt a visszautasítás, néhány esetben indokolt és fontos lett volna az érdemi elbírálás, és ezzel összefüggésben az érintettség tágabb értelmezése.

(ii) Az érdemi döntések kritikája

Az, hogy az alkotmányjogi panasz nem, vagy csak részben tudta alapjogvédelmi funkcióját betölteni, a befogadási gyakorlat mellett az érdemi határozatoknak is köszönhető.

A hagyományos panasz alapján indult, győzteskompenzáció alkotmányosságát vizsgáló határozatban meglátásunk szerint a testület hibásan vezette le a szükségességi-arányossági teszt alkalmazhatatlanságát, amelyet később, a fővárosi közgyűlés választásának alkotmányosságát

vizsgáló, közvetlen panasz alapján meghozott határozata is megerősített.¹⁰⁴ Meglátásunk szerint az egyenlő választójog alapelve és a választójog mint alapjog nagyrészt átfedésben állnak egymással. Ezért minden esetben külön vizsgálatot igényel, hogy a választójog egyenlőségének sérelme egyben a választójog sérelmét jelenti-e, és ha igen, akkor a szükségességi-arányossági tesztet kell elvégezni. Az Alkotmánybíróság ezt a vizsgálatot rendre elmulasztotta, illetve formalitássá szűkítette. Emellett meglátásunk szerint az egyes határozatokban a választási rendszerrel kapcsolatos következtetések, így például az arányosság és az egyenlő választójog teljes szétválasztása, illetve az egyenlő választójog sérelmének fővárosi közgyűlési döntéshozatali szabályok általi kompenzációja szintén kérdésessé teszik, hogy a jövőben a testület milyen hatékonysággal lép majd fel a választójog védelmében.

Végezetül az érdemi határozatok közül a levélben szavazást elbíráló érdemi határozat tekinthető a legproblematicusabbnak a választójog védelme tekintetében, ugyanis – a döntés egyéb következtetlenségeit most félretéve – a testület a választójog alanyi oldalát és gyakorlását korábbi gyakorlatával, a dogmatikai megfontolásokkal, valamint az alapjog funkcióival szembemenve olyan módon különítette el, amely alapján a választójog gyakorlását érintő korlátozásokat mintegy kivonta a választójog védelmi köréből.

(iii) A határidők kérdése

A panaszok kapcsán fontos még kitérni az egyik lényegi sajátosságra, a rövid eljárási határidőre. Egyfelől azt láthattuk, hogy a közvetlen panasz esetén a határidő nem alkalmazható, ez pedig azt eredményezte, hogy a levélben szavazás kapcsán keletkezett panasz a 2014-es országgyűlési választások előtt került benyújtásra, a testület azt azonban csak a választások után jóval, 2016 tavaszán bírálta el érdemben. Felmerül tehát a határidő közvetlen panaszra való kiterjesztésének kérdése.

Másfelől azonban a jogintézmény értékelésénél fontos kitérni arra, hogy egyes határozatok esetében, így különösen a győzteskompenzációt vizsgáló döntés esetében látszott, hogy a testületnek nem volt ideje arra, hogy a vizsgált jogintézményt mélységében elemezze. A választójoggal kapcsolatos szabályozás értékelése rendszerint több tényező, így esetlegesen például korábbi választási eredmények, más államok gyakorlatának figyelembevételét igényli, amelyre kevés lehet a három plusz három munkanap. Érdemes lehet tehát megfontolni a rövid határidő alkalmazásának differenciálását, amely például lehetővé tenné, hogy különösen bonyolult esetben a testület valamekkora idővel kitolja a határidőt.

¹⁰⁴ 3002/2015. (I. 12.) AB határozat [25].

© Bodnár Eszter – Mécs János

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515