

**22/2005. (VI. 17.) AB határozat¹****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának – az országgyűlési képviselők Alkotmány 20. § (1) bekezdése alapján megtartandó választását követően – 2007. június 30-ig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 2. számú melléklete, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

¹ Alkotmánybírósági ügyszám: 4/B/2005. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 2. számú melléklete, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: Vr.) melléklete ellentétes az Alkotmánynak az egyenlő választójog elvét megfogalmazó rendelkezésével [Alkotmány 71. § (1) bekezdés]. Az alkotmányellenesség okát az indítványozó abban látja, hogy a Vjt. „nem rendelkezik az esetleges demográfiai változások miatt szükségessé váló, annak megfelelő választókerületi határok és területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számának módosításáról.” Mivel a Vjt. és a Vr. megalkotása óta az ország egyes területein jelentős népesség-átcsoportosulás történt, megváltozott az egyéni választókerületekben névjegyzékbe vett választópolgárok száma. Az indítványozó a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adatai alapján arra a következtetésre jut, hogy egyes választókerületek választópolgárainak száma közötti különbség ma már meghaladja a kétszeres eltérést. Így - az indítványozó szerint - a választójog „nemcsak matematikai, hanem jogi értelemben sem nevezhető egyenlőnek”, s ez sérti az egyenlő választójog elvét. Mindezekre hivatkozva az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi mellékletek alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

2. Az Alkotmány 20. § (1) bekezdése:

„Az országgyűlési képviselők általános választását - az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választás kivételével - az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.”

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése:

„Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.”

A Vjt. 52. § így rendelkezik:

„E törvény mellékletei állapítják meg:

a) h.k.

b) a megyékben és a fővárosban az egyéni választókerületek számát és területi választókerületenként a megszerezhető mandátumok számát;

c) a területi lista állításához szükséges egyéni választókerületi jelölések számát;

d) a szavazatösszesítés és a választás eredménye megállapításának számítási módját;”

A Vjt. 50. § (2) bekezdése kimondja:

„Felhatalmazást kap a Minisztertanács arra, hogy az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítsa.”

A Vr. 1. §-a így rendelkezik:

„Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 50. §-a (2) bekezdésének felhatalmazása alapján a Minisztertanács az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét a rendelet melléklete szerint állapítja meg.”

II.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyenlő választójog elvéből következik-e, hogy az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma megegyezzen. Ehhez kapcsolódó alkotmányossági kérdés, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának pontos arányban kell-e állnia a névjegyzékbe vett választópolgárok számával.

1. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében nevesített egyenlő választójog speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséhez képest. Az Alkotmánybíróság a 70/A. § (1) bekezdését olyan általános egyenlőségi szabálynak tekinti, amely szerint a jognak az egyes személyeket egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, szempontjaikat egyenlő mércével kell mérnie. Így a hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló egyenlő emberi méltóság alkotmányos alapelvét juttatja kifejezésre. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–281.]

Az alkotmányos demokráciákban az „egy ember – egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. Nyilvánvaló mindemellett, hogy a képviselő-választás, a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal a demokráciában alapvető intézmény. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog ezért szoros kapcsolatban áll a 2. § (1) bekezdésében rögzített demokratikus jogállamiság elvével.

A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. Egyebek mellett ezt fejezi ki az Alkotmány 20. § (2) bekezdése: „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.” Ilyen értelemben az egyenlő képviselő a választójoggal nem rendelkezőkre (Alkotmány 70. §) is vonatkozik. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a teljes lakosságon belül a választójoggal rendelkezők aránya nem mutat érdemi eltérést az ország különböző területein, ezért jelen határozatban a választójog egyenlőségét a választópolgárok tekintetében értelmezte. (Amennyiben egyes területeken kimutatható ilyen eltérés, akkor nem csak a választópolgárokat, hanem valamennyi ott lakó személyt számításba kell venni.)

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog elvéből fakadó alkotmányossági követelmények érvényesülésének mikéntjét jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott választási rendszer. A magyar Alkotmány ugyanis nem írja elő meghatározott választási rendszer törvényi intézményesítését. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint „[a]z Alkotmány – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmaz rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve. Ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210, 212–213.]

A Magyarországon bevezetett vegyes országgyűlési választási rendszer egyaránt tartalmazza a többségi és az arányos választási rendszerekre jellemző elemeket is. Képviselői mandátumhoz lehet jutni a többségi elv alapján az egyéni választókerületekben, az arányosságot követő területi választókerületben (megyei, fővárosi lista), valamint a töredékszavazatok kompenzálására szolgáló országos listáról is (amelyre a választópolgárok közvetlenül nem szavaznak).

2. A választási rendszer kialakításának alkotmányos kereteit elsősorban az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt választási alapelvek – közöttük az egyenlő választójog elve – jelölik ki. Az Alkotmánybíróság a 809/B/1998. AB határozatban általános érvennyel állapította meg: „A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.” (ABH 2000, 783, 784.)

A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható. (A mai választási rendszerben ez a követelmény értelemszerűen külön-külön vonatkozik az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.)

Az Alkotmánybíróság a szavazatok súlyával összefüggésben megállapította: „A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbitatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.” [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18.]

A 6/1991. (II. 28.) AB határozatban a testület hangsúlyozta, hogy „a választópolgároknak az Alkotmány 71. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogát kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti”, mert „a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „- éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó - akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.” (ABH 1991, 19, 20.)

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság 2000-ben kimondta: „Az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.” (809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.) A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján azt fogalmazta meg, hogy „a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük.” (ABH 2000, 221, 226.)

3.1. A mai országgyűlési választási rendszerben az Alkotmány 71. § (1) bekezdéséből következő, a választójog egyenlőségére vonatkozó követelmények az egyéni választókerületi jelöltre és a területi listára vonatkozó szavazás esetén is irányadók. (Figyelembe véve a választási rendszer egyes elemeinek sajátosságait.) A szavazatok egyenértékűségét mindkét szavazással összefüggésben olyan eljárási jogosultságok biztosítják, amelyek minden választópolgárt egyenlően megilletnek. Idetartoznak – egyebek mellett – a jelölésre, a szavazás rendjére, valamint a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok. Tartalmi értelemben a szavazatok egyenértékűek, mert minden választópolgárnak – az egyenlő emberi méltóság elvének megfelelően – egy, a többi választópolgáréval azonos értékű szavazata van mind az egyéni jelölt, mind a területi lista esetében.

3.2. Másként ítélandó meg a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdéséből következően a körzethatárok és a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest.

A tartalmi egyenlőség szempontjából annak nincs jelentősége, hogy az országgyűlési képviselő-választás során konkrétan hány szavazat eredményez mandátumot. A többségi rendszerekben ugyanis a megegyező nagyságú választókerületekben is elkerülhetetlenül eltérő számú szavazat eredményez mandátumot, tekintettel arra, hogy az egyes kerületekben eltérhet a versengő jelöltek (pártok) száma és támogatottsága, valamint kerületenként különböző a szavazásban ténylegesen részt vevő választópolgárok száma. Következésképpen a „lehetőleg azonos súlyú”, illetőleg „a közel azonos súlyú” szavazatok követelménye nem vonatkozhat a szavazásban résztvevő választópolgárok – egyéni jelöltre és területi listára – ténylegesen leadott szavazataira és azok egymáshoz való viszonyára. A választási részvétel, a választópolgárok aktivitása miatti eltérések és a ténylegesen leadott szavazatok megoszlása nincs kihatással az Alkotmány 71. § (1) bekezdéséből következő egyenlő választójog elvének érvényesülésére.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján nem követelhető meg az sem, hogy a mai magyarországi választási rendszerben az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma pontosan megegyezzen. Ehhez hasonlóan az sem várható el, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma pontos arányban álljon a névjegyzékbe vett választópolgárok számával. Mindez csak a szabályozás adott időpontjában lenne elképzelhető, mert a 18. életév betöltése (a választójog megszerzése), a halálozások, a lakóhelyváltozások és más körülmények miatt a névjegyzékekben szereplő választópolgárok száma folyamatosan változik.

3.3. A választójog egyenlőségéből származó alkotmányossági követelmények tartalmának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Európa Tanács Velence Bizottságának 190/2002. számú véleményét, amelyben a Code of Good Practice in Electoral Matters a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősíti a választójog egyenlőségét. A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét, amely a következőket tartalmazza:

- a képviselői helyek elosztása kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténni, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya;

- földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők;

- az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében);

- a képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban;

- a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása. (A bizottságnak lehetőség szerint legyen földrajzi, illetve szociológiai szakember tagja, a pártok legyenek egyenlő arányban képviselve, illetve szükség esetén a nemzeti kisebbségek is.)

4.1. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az Alkotmány 71. § (1) bekezdését értelmezve úgy ítélte meg, hogy a választójog egyenlőségének elve megköveteli a képviselői helyek választókerületek közötti egyenletes elosztását. Az Alkotmánybíróság - a jogalkotónak szóló - alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térjen el egymástól. A lehető legkisebb mértékű eltérésre kell törekednie a jogalkotónak a területi listákról megszerezhető mandátumok meghatározásakor is. Ez azt jelenti, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának szorosan igazodnia kell a névjegyzékbe vett választópolgárok számához. (Mivel a területi listákról nem a többségi, hanem az arányossági elv alapján lehet mandátumhoz jutni, a területi választókerületek nagyságának, a jegyzékbe vett választópolgárok számának csak az adott területen megszerezhető mandátumokhoz viszonyítva van jelentősége.) Tehát, amennyire lehetséges, a jogalkotónak törekednie kell arra, hogy az egyenlő képviselő elvei az egyéni választókerületek és a területi listák esetében is érvényre jussanak.

4.2. A választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Minél jelentősebb az eltérés a választásra jogosultak száma, illetve - a területi listás rendszerben - a választókerületenként megszerezhető mandátumok száma között, annál erősebb alkotmányos indok szükséges az eltérés igazolásához. Megfelelő indok lehet - egyebek mellett - a földrajzi viszonyok, a közigazgatási határok, valamint a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele. Ugyanakkor még a statisztikailag egyébként elhanyagolható különbségek is alkotmányellenesek lehetnek, ha azok a választókerületek határaival való manipuláció eredményeként jönnek létre. Történetileg a választás eredményének előzetes befolyásolását célzó ilyen jellegű változtatásokra (gerrymandering) a leggyakrabban a politikai erőviszonyok mesterséges átalakítása, illetve a kisebbségek politikai részvételének megnehezítése érdekében került sor.

4.3. Nyilvánvaló, hogy létezhet olyan rendkívüli eltérés az egyes választókerületek, illetve területi listák között, amely önmagában véve, azaz függetlenül az eltérés indokától, sérti az Alkotmány 71. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki. A kétszeres eltérést tartalmazó szabályozás nem az egyenlő választójog első elemét, a szavazatok egyenértékűségét befolyásolja, mert az ország más-más részein (különböző választókerületekben) élő minden egyes választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. Ugyanakkor a kétszeres eltérés olyan különbséget eredményez az egyenlő választójog második eleme, a választópolgárok különböző közösségeihez tartozó személyek szavazatainak súlya között, hogy az ellentétes az alkotmányos általános [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés] és speciális [Alkotmány 71. § (1) bekezdés] egyenlőségi szabályaival. Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.

A kétszeresnél kisebb, konkrét szabályozásbeli eltérések külön - jelen ügyben nem vizsgált - alkotmányossági kérdést jelentenek. Az Alkotmánybíróság így a jelen határozatban nem foglalt állást arról, hogy pontosan milyen mértékű eltérés esetén lehet mérlegelni az eltérés indokát. (A szakirodalmi vizsgálatok kiterjednek a legkisebb és a legnagyobb kerületek közötti különbségen túl az egyes kerületeknek az átlagtól való eltérésére is.)

4.4. Az egyes választókerületekben nyilvántartásba vett választópolgárok számának folyamatos változása, s különösen a belső migráció azt indokolja, hogy a jogalkotó időről időre vizsgálja felül az egyéni választókerületek határait, valamint az egyes területi listákról megszerezhető mandátumok arányait. Ugyanakkor a határok túl gyakori változtatása veszélyeztetheti a választási rendszer stabilitását, és - különösen, ha arra nem sokkal a választásokat megelőzően kerül sor - felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját.

III.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a támadott szabályozást összevetette az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt - a jelen határozat indokolásának II. pontjában kifejtett - egyenlő választójog elvével.

1. A Vjt. 2. számú melléklete egyfelől azt határozza meg, hogy az egyes megyékben (és a fővárosban) hány egyéni választókerület van (az összesen 176-ból). Másrészt a melléklet tartalmazza a területi választókerületekben összesen megszerezhető 152 mandátum megyénkénti eloszlását. A Vr. melléklete az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét állapítja meg. Az indítványozó mindkét melléklet egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált jogszabályi mellékletek az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének végrehajtására szolgáló rendelkezések. Az egyenlő választójog elvének érvényesülése függ a Vjt. 2. számú mellékletének és a Vr. mellékletének tartalmától. Az egyéni választókerületek megyénkénti megoszlása (Vjt. 2. számú melléklete) és az egyes választókerületek területének körülírása (Vr. melléklete) alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. A területi választókerületekben megszerezhető mandátumok megyénkénti elosztása (Vjt. 2. számú melléklete) pedig a területi listás szavazatok súlyát határozza meg. Emiatt a hatályos szabályozásban alapvetően a vizsgált két mellékleten múlik, hogy teljesül-e az Alkotmánybíróság által a jelen határozat indokolásának II. pontjában kifejtett két alkotmányossági követelmény: az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térhet el egymástól; az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának szorosan igazodnia kell a választásra jogosultak számához. Az ettől való eltérésre csak megfelelő alkotmányos indok esetén kerülhet sor.

2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Vjt. 2. számú melléklete és a Vr. melléklete nem nyilvánítható egészében alkotmányellenessé, és ebből következően nem semmisíthető meg azon az alapon, hogy bizonyos egyéni választókerületekben jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki. Ezt az indítványozói kezdeményezést az Alkotmánybíróság egyrészt azért utasította el, mert a támadott mellékletek tartalmának csak egy része áll összefüggésben a felvetett alkotmányossági kifogással. (A Vjt. 2. számú mellékletének az a része, amely az egyéni választókerületek számának megyénkénti megoszlásáról rendelkezik, valamint az egyes egyéni választókerületek területének körülírása, amelyet a Vr. melléklete tartalmaz.) Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében nem vetheti össze valamennyi egyéni választókerületben jegyzékbe vett választópolgárok számának egymáshoz való viszonyát, illetve a választókerületek átlagától való eltérését. Önmagában a túlzott eltérést mutató választókerületekre vonatkozó konkrét rendelkezések utólagos alkotmányossági vizsgálata és megsemmisítése sem járható út, mert a választási rendszer egy-egy ilyen elemének kiemelése közvetlenül kihat a rendszer egészének működésére. Kivételt jelenthet például, ha a jogalkotó a választási rendszerre vonatkozó jogszabályokat, illetve azok mellékleteit módosítja, és az alkotmányossági felülvizsgálat az esetleg még hatályba sem lépett módosításokat érinti. Az indítványozó azonban két jogszabályi melléklet teljes megsemmisítését kezdeményezte, ami az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ellehetetlenítené, a választási rendszer működtetését.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Vjt. 2. számú melléklete és a Vr. melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

IV.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése kimondja: „Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” Az Abtv. 21. § (7) bekezdése – a 49. § idézett (1) bekezdésével megegyezően – úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból is indíthat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárást.

Jelen ügyben az indítványozó az utólagos normakontrollra irányuló indítványa keretében kifogásolta, hogy a Vjt. „nem rendelkezik az esetleges demográfiai változások miatt szükségessé váló, annak megfelelő választókerületi határok és területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számának módosításáról.” Ezt a kifogást, valamint a jelen határozat indokolásának II. pontjában kifejtett elvi szempontokat figyelembe véve, az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján – hivatalból eljárva – megvizsgálta, hogy a választási rendszerre vonatkozó jogszabályok kellő garanciát nyújtanak-e az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog elvéből következő, a szavazatok közel azonos súlyára vonatkozó alkotmányossági követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 49. § (1) bekezdésének alkalmazására akkor kerülhet sor, ha együttesen fennáll két feltétel: a jogalkotó mulasztása és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzet. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.; 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 317.; 49/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2002, 351, 355.]

Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik. Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy abban az esetben is sor kerülhet alkotmányellenes mulasztás megállapítására, ha a jogalkotó az Alkotmányból, illetve egyéb jogszabályból származó jogalkotói feladatát teljesítette, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196, 201.; 49/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 351, 355.]

2.1. Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése kimondja: „Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatban hangsúlyozta, hogy a választójog 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 – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt előírásnak megfelelően törvény – határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.” (ABH 1996, 509, 513.)

A szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények tartalmával összefüggésben a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) fogalmaz meg előírásokat.

A Ve. 9. §-a kimondja:

„(1) A választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy választókerületenként a lakosság száma megközelítően azonos legyen.

(2) A választókerületek kialakításánál figyelemmel kell lenni a nemzetiségi, vallási, történelmi, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra is.”

A Ve. „Választókerületek, szavazókörök” cím alatti 88. §-a így rendelkezik:

„A választókerületek kialakításának elvei:

a) az egyéni választókerület a főváros, megye területén belül van,

b) a települési önkormányzat egész területe az egyéni választókerületen belül van; a fővárosban az egyéni választókerület két vagy több fővárosi kerületi önkormányzat területére is kiterjedhet; a fővárosi kerület és a megyei jogú város két vagy több egyéni választókerületre is osztható,

c) az egyéni választókerület székhelye – lehetőség szerint – városban van,

d) a város és vonzáskörzete egy választókerületet is alkothat,

e) a területi választókerület a főváros, illetőleg a megye területével azonos.”

A Vjt. 50. § (2) bekezdése kimondja: „Felhatalmazást kap a Minisztertanács arra, hogy az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítsa.” Ezzel tartalmilag megegyező felhatalmazó rendelkezés szerepel a Ve. 152. §-ában: „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítsa.” A Vjt. 52. § b)-c) pontjai szerint a Vjt. mellékletei állapítják meg – egyebek mellett – „a megyékben és a fővárosban az egyéni választókerületek számát és területi választókerületenként a megszerezhető mandátumok számát”.

2.2. Az egyéni és a területi választókerületek kialakításával kapcsolatban tehát a Ve. és a Vjt. tartalmaz rendelkezéseket. A hatályos szabályozás szerint a választókerületek területének meghatározása a Kormány hatáskörébe tartozik, míg az egyéni választókerületek megyei megoszlásáról és a területi listáról megszerezhető mandátumok számáról az Országgyűlés jogosult dönteni.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az egyéni és a területi választókerületek kialakítására vonatkozó szabályok rendkívül hiányosak. A Ve. 9. §-a, amely szerint választókerületenként a lakosság számának megközelítően azonosnak kell lennie, lényegében csak a jelen határozat indokolásának II. pontjában kifejtett absztrakt alkotmányossági követelménynek megfelelő előírást tartalmazza. Korábban a Vjt. „A választókerületek kialakításának elvei” című, 1. számú melléklete egyebek mellett úgy rendelkezett, hogy: „Az egyéni választókerületek lakosainak száma megközelítőleg 60 ezer.” Az Vjt. 1. számú mellékletét a Ve. 155. § a) pontja hatályon kívül helyezte. (Hatálytalan 1997. XI. 6-tól.) Ma sem a Ve., sem más törvény nem határozza meg a választókerületek területének módosításánál irányadó szempontokat. Tisztázatlan, hogy a Kormánynak mit lehet és mit kell mérlegelnie, amikor a változtatásról dönt. Nincs törvényi szabály, amely a megengedett eltérés mértékéről rendelkezne, akár az egyes kerületek választópolgárainak száma közötti különbségek, akár az egyes kerületeknek az átlagtól való eltérése (és az esetleges kivételek) meghatározásával. Hiányoznak azok a törvényi garanciák is, amelyek azt biztosítanák, hogy a Kormány döntéshozatalhoz vezető eljárása megfeleljen a kiegyensúlyozottság és elfogulatlanság követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság a törvényi szabályozás súlyos hiányosságának tekinti, hogy nincs előírás az egyéni választókerületek területének és a területi listákhoz tartozó mandátumok számának időszakos felülvizsgálatára. Az elmúlt tizenöt évben nem is került sor az alkotmányos átalakulás idején rögzített kerülethatárok és listás mandátumszámok átfogó felülvizsgálatára. A Vr. módosítása általában csak akkor történt meg, ha azt közigazgatási változás szükségessé tette. (Például, ha valamelyik település az egyik megyéből kiválva egy másikhoz csatlakozott.) Mindemellett törvényben kell meghatározni, hogy közvetlenül a választásokat megelőző időszakban milyen kivételes esetekben módosíthatók az egyéni választókerületi határok. Tehát a törvényhozásnak kell rendelkeznie az időszakos felülvizsgálatot végző intézményről, a felülvizsgálat idejéről, valamint a választások előtti beavatkozási korlátozásról.

A törvényhozás a választókerületekre vonatkozó szabályozás kialakításakor a választójoggal rendelkezők számához és a teljes lakosságszámhoz is igazíthatja a mandátumszámokat. Azonban tekintettel kell lenni arra, hogy a jelen határozat indokolásának II. pontjában kifejtettek szerint az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik. Ezért a választójoggal rendelkezők számához viszonyított mandátumszám csak akkor felel meg az Alkotmánynak, ha a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya nem mutat érdemi eltérést az ország egyes területein. Ellenkező esetben nem csak a választópolgárokat, hanem valamennyi ott lakó személyt számításba kell venni. A választópolgárok száma és a lakosságszám arányait az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem vizsgálta.

2.3. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében - indítvány hiányában - nem foglalt állást a hatályos szabályozás jogforrási szintjéről. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság azonban figyelembe vette, hogy a mai rendszerben a választókerületek területe függ az állam közigazgatási tagozódásától. Az Alkotmány 41. § kimondja: „(1) A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. (2) A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.” Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés 1) pontja, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 93. § (4) bekezdése alapján a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, a megyei jogú várossá nyilvánításról, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról az Országgyűlés dönt. Ugyanakkor az Ötv. 94. § b) pontja szerint a városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről - az érintett önkormányzatok kezdeményezésére - a köztársasági elnök dönt. Mivel a községek, városok létrehozatala, egyesítése stb. kihat az egyéni választókerületekre, ezért - a hatályos szabályozás szerint - a változtatások általában a Vr. mellékletének módosítását indokolják.

Az Alkotmányból nem következik, hogy a községek alakítása, egyesítése, illetve a városi cím adományozása (amelyekkel összefüggésben az Országgyűlésnek nincs hatásköre) szükségképpen a választási rendszert meghatározó - kétharmados - törvények módosításának kényszerét vonja maga után. Ha az időről időre előforduló közigazgatási változásokat késedelmesen vagy egyáltalán nem követné a választási törvények módosítása, akkor a választások kivihetetlenné válnának. Ezért a szabályozás rugalmasságának biztosítását az Alkotmánybíróság lényeges szempontnak tekinti.

Mindazonáltal alkotmányossági szempontból jelentős veszélyeket hordoz magában, ha a Kormány megfelelő törvényi korlátok nélkül határozhatja meg a választókerületek területét. Amint arra az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásának II. pontjában utalt, a választókerületek határaival való manipuláció, a választás eredményének a politikai erőviszonyok mesterséges átalakítását célzó előzetes befolyásolása minden körülmények között ellentétes az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével. Az Alkotmányból az következik, hogy törvényi szinten jelenjenek meg azok a lényeges garanciák, amelyek megfelelően körülhatárolják a Kormány, valamint a későbbi - esetleg nem kétharmados többséghez kötött - törvényhozás mozgásterét, és biztosítják az Alkotmány 71. § (1) bekezdéséből következő egyenlő választójog elvének érvényesülését.

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényi szabályozás ismertetett hiányosságai az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével járnak. Amint azt az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolásának II. pontjában hangsúlyozta, a választójogi szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között. Másfelől közelítve: a körzethatárok és a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerülnek másokhoz képest.

Mivel a jelenlegi törvényi szabályozás nem tartalmazza az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének érvényesüléséhez szükséges garanciákat, az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelveiből következő alkotmányossági követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

4. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával egyidejűleg felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. június 30-ig tegyen eleget. A határidő megállapításánál a testület tekintettel volt arra, hogy alkotmányossági szempontból rendkívül aggályos, ha a választásokat közvetlenül megelőző időszakban kerül sor a törvenymódosításra és annak megfelelően az egyéni választókerületek területének és a területi listákról megszerezhető mandátumok számának átfogó felülvizsgálatára.

Az Alkotmány 20. § (1) bekezdése kimondja: „Az országgyűlési képviselők általános választását - az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével - az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.” Ez alapján a következő - nem rendkívüli - országgyűlési képviselő-választásra 2006. április vagy május hónapban kerülhet sor. Így a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése az országgyűlési képviselők Alkotmány 20. § (1) bekezdése alapján megtartandó választását követően kialakuló új Országgyűlés kötelessége lesz.

Megjegyzzi az Alkotmánybíróság, hogy határozata nem érinti azoknak az országgyűlési képviselő-választásoknak az alkotmányosságát, amelyeket a jelen határozatban előírt törvénymódosítást, valamint az egyéni választókerületek területének és a területi listákról megszerezhető mandátumok számának átfogó felülvizsgálatát megelőzően tartottak. A választási rendszert meghatározó jogszabályoknak hosszú távon, stabilan kell biztosítaniuk az Alkotmány 71. §-ában felsorolt választási elvek érvényesülését. Ennek kialakítására, a hiányzó rendelkezések pótlására a választásokat követően kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság továbbá megjegyzi, hogy jelen határozatával az országgyűlési képviselő-választásokra vonatkozó szabályozással összefüggésben állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, de a határozat indokolásának II. részében kifejtett elvi szempontok értelemszerűen irányadók az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében nevesített többi választás esetében is.

5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel elrendelte a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

22/2005. (VI. 17.) AB határozat	1
Indokolás	1
I.	1
II.	2
III.	7
IV.	8