

193/2010. (XII. 8.) AB határozat

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 185. számában
AB közlöny: XIX. évf. 12. szám

868/B/2007

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 50. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 152. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2011. december 31-ével megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 152. §-a, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelete konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt és egy alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 152. §-ába és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 50. § (2) bekezdésébe foglalt jogalkotási felhatalmazás, valamint az utóbbi alapján kibocsátott, az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: Vr.)

alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – azok tárgyi összefüggésére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozók szerint a Vjt., illetve a Ve. rendelkezése, mely felhatalmazást ad a Minisztertanácsnak, illetve a Kormánynak arra, hogy megállapítsa az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelményét, illetve a jogforrási hierarchia elvét. Az indítványozók kifogásolták többek között azt, hogy a Vjt., illetve a Ve. úgy ad felhatalmazást az országgyűlési egyéni választókerületek területének rendeleti szintű megállapítására, hogy annak keretei nincsenek törvényi szinten rögzítve. Ennek hiányában pedig a felhatalmazás kereteinek túllépésére is lehetőség nyílik. A nem megfelelő jogforrási szinten megalkotott szabályozás miatt pedig az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog elve sérül.

Az indítványozók sérelmezték, hogy a Vjt., illetve a Ve. a választójog lényeges tartalmát érintő törvényhozási tárgykörben ad felhatalmazást minisztertanácsi rendelet (kormányrendelet) megalkotására. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatait alapul véve úgy vélték, hogy az Alkotmány 71. § (3) bekezdése értelmében az országgyűlési egyéni választókerületek területének meghatározását a választásokról szóló törvényben kellene szabályozni. A választókerületek területi lehatárolása szerintük a választójog érvényesülésének alapvető garanciáit, érvényesítésének és védelmének irányát érinti. Ennek kapcsán utaltak arra, hogy a Vjt. nemcsak a választókerületek kialakításának alapelveit szabályozza, de a Vjt. melléklete határozza meg az egyéni választókerületek (a fővárosban és a megyékben megszerezhető egyéni mandátumok) számát, illetve a területi választókerületekben (a fővárosban és a megyékben) megszerezhető mandátumok számát is. Ehhez képest az országgyűlési egyéni és területi választókerületek esetében a területi lehatárolást a Vr. végzi el. Megítélésük szerint mindkét szabályozás ugyanazoknak az alkotmányos rendelkezéseknek a végrehajtásaként fogható fel, ezért a szabályozási szintnek is azonosnak kellene lennie. Mivel ez nincs így, ezért a Vjt., illetve a Ve. szerinti felhatalmazás, illetve a felhatalmazás alapján kibocsátott Vr. az Alkotmány 71. § (3) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmány e szabálya szerint ugyanis az országgyűlési képviselők választásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényt kell alkotni.

Az indítványozók kifejezetten utaltak az Alkotmánybíróságnak a Vjt. és a Vr. mellékletei alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott 22/2005. (VI. 17.) AB határozatára (ABH 2005, 246.; a továbbiakban: Abh.). Kérelmük érdemi elbírálását szerintük nem akadályozhatja meg az, hogy az Abh. elutasította a Vjt. és a Vr. mellékletei alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat. Azt állították, hogy az Abh. által elbírált indítványok a választójog egyenlőségén alapultak és nem vetették fel a választókerületi szabályozás jogforrási szempontból való alkotmányellenességét. Ezzel kapcsolatban idézik is az Abh. megállapítását, mely szerint:

„Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében – indítvány hiányában – nem foglalt állást a hatályos szabályozás jogforrási szintjéről.” (ABH 2005, 246, 258.)

Az indítványozók szerint a minisztertanácsi, illetve kormányrendeleti szintű szabályozás az egyéni választókerületek lehatárolásával összefüggő kormányzati manipulációra is lehetőséget ad. Ezért a szabályozás szintjét ezen az alapon is sérelmezték, s szükségesnek tartották a választókerületi lehatárolásnak az Alkotmány 71. § (3) bekezdése szerinti törvényi szabályozását. Ezt a minősített többséghez kötött törvényi szabályozást még viszonylagos rugalmatlansága ellenére is elfogadhatóbbnak tartották, mint azt, hogy egy alapjoggal közvetlen kapcsolatban álló, s az Alkotmány szerint kétharmados többség törvényi szabályozást igénylő kérdést minisztertanácsi (kormány-) rendelet szabályoz.

3. Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett alkotmányjogi panaszban szintén a Ve. 152. §-ában foglalt felhatalmazó rendelkezés, illetve a Vr. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. A panasz előterjesztője a korábban benyújtott indítványokhoz hasonlóan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének és 71. § (1) bekezdésének sérelmét látta abban, hogy az országgyűlési egyéni választókerületek területének megállapítására rendeleti szinten került sor. Ezért kérte az alkotmányellenesnek vélt szabályozás alkalmazási tilalmának megállapítását a Fővárosi Bíróság 23.Kpk.45.060/2009. számú eljárásában.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

„71. § (1) 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.

(...)

(3) Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Vjt. érintett rendelkezése:

„50. § (2) Felhatalmazást kap a Minisztertanács arra, hogy az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és

területét megállapítsa."

3. A Ve. érintett rendelkezése:

„152. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítsa."

4. A Vr. érintett rendelkezései (a választókerületek konkrét lehatárolása nélkül):

„2/1990. (1. 11.) MT rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról

1. § 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.

2. § Ez a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba.

Melléklet a 2/1990. (1. 11.) MT rendelethez

I. Országgyűlési egyéni választókerületek

(...)

II. Országgyűlési területi választókerületek

(...)"

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány nem irányul-e „ítélt dologra”. Az Ügyrend 31. § c) pontja alapján ugyanis az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta a Vjt. 2. számú mellékletének, illetve a Vr. mellékletének alkotmányellenességét, és az ezek megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Ezzel egyidejűleg az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelményt határozott meg az egyéni választókerületekre jutó választásra jogosultak számát, és az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számát illetően. Emellett hivatalból eljárva mulasztásos alkotmánysértést is megállapított amiatt, hogy az Országgyűlés „nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket” (ABH 2005, 246.). Mindemellett az Abh. indokolása kifejezetten utal arra, hogy az Alkotmánybíróság az országos egyéni választókerületek területére vonatkozó szabályozást arra irányuló indítvány hiányában jogforrási szempontból nem vizsgálta (ABH 2005, 246,

258.). A jelen indítványok viszont éppen erre, az Abh.-ban nem vizsgált kérdésre irányulnak. Az indítványokban felhívott alkotmányi rendelkezések [az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. § (2) bekezdése, a 71. § (3) bekezdése] is eltérnek az Abh. meghozatala alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezéstől [Alkotmány 71. § (1) bekezdése]. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat érdemben bírálta el.

2. Az indítványozók szerint az országos egyéni választókerületek (OEVK-k) területének meghatározása kizárólag törvényben történhet. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével összefüggésben ugyanis az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt választójog, mint alapvető jog lényeges tartalmához tartozik, s ezért csak törvényben lehet szabályozni. Hivatkoztak továbbá, az Alkotmány 71. § (3) bekezdésére, melynek értelmében az országgyűlési képviselők választásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik, s az OEVK-k területének meghatározását e törvénybe tartozó szabályozási tárgykörnek tekintették.

2.1. Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdésével már többször foglalkozott. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rámutatott arra, hogy „az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak az Alkotmányban megengedett módon korlátozhatja. Erre vonatkozóan az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az irányadó, amely szerint az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 143, 146.]

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rögzített, állandósult gyakorlata szerint „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.” (ABH 1993, 297, 300.) Ennek alapján ítélt meg, hogy a Vjt., illetve a Ve. felhatalmazó rendelkezése, valamint a Vr. alkotmányellenesnek minősül-e. Amennyiben pedig az adott szabályozási tárgykör, azaz az OEVK-k területének megállapítása törvényi szintre tartozik, akkor az indítványok alapján kifejezetten vizsgálni kell azt is, hogy egyszerű vagy minősített többségi törvényi szabályozásra van-e szükség. Az Alkotmánybíróság e két, egymástól elválaszthatatlan kérdést egyszerre vizsgálta.

2.2. A kétharmados törvényi szabályozás általános kérdésére nézve az 1/1999. (II. 24.) AB határozat rendelkező része alkotmányos követelményt fogalmazott meg: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi

rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni." [ABH 1999, 25.; megerősítette: 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 767-768.; 131/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1072, 1076.] Bár az alkotmányos követelmény alapvetően a kétharmados többséggel elfogadott törvény egyszerű többséggel megalkotott törvény útján történő módosításával foglalkozik, egyértelműen rögzíti, hogy mind az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotása, mind e törvény rendelkezéseinek megváltoztatására és kiegészítésére ugyanezt a többséget kívánja meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kétharmados szabályozás követelményének érvényesítésekor azt kell vizsgálni, „hogyan mi a kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi eleme”, azaz mi a lényeges normatartalma e szabályozásnak. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 252, 263.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 768.] Az Alkotmánybíróság a minősített többség széles körű egyetértést igénylő funkciójából adódóan a kétharmados szavazatarány szükségességének a vizsgálata során ezért azt elemzi, hogy „a széles körű konszenzus igénye az adott tárgykörben mire vonatkozott. Ez adott esetben megköveteli az alkotmányozó hatalom szándékának, a kialakult szabályozás történetiségének az elemzését is.” [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 402-403.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57-59.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 252, 264.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 768-769.]

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt emellett a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményre és annak alapvető indokaira is. A határozat szerint „ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.” (ABH 1993, 48, 49.) Alapvető kérdés mindezek után, hogy az OEVK-k területének meghatározása a választójog „érvényesítésének és védelmének irányát”, „az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtását” jelentő szabályozásnak minősül-e, mert ebben az esetben megalkotása csakis kétharmados szavazataránnyal elfogadott törvényben történhet. Amennyiben a választáshoz való alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabálynak minősül ez a szabályozás, azt egyszerű többségű törvény is meghatározhatja. Ha a választókerületek lehatárolása csak közvetett és távoli összefüggésben áll a választójoggal, akkor elegendő a rendeleti szint is.

3. Az Alkotmánybíróság határozataiban rámutatott arra, hogy az Alkotmány a választási alapelveken kívül nem tartalmaz

rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve, s így az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210, 212-213.] A törvényhozó tehát szabadon határozza meg a választókerületi beosztást, a jelöltállítást, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban – a választójogra, azon belül elsősorban a választójog egyenlőségére vonatkozó korábbi gyakorlatát összefoglalva – megállapította, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog elvéből fakadó alkotmányossági követelmények érvényesülését „jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott választási rendszer”. (ABH 2005, 246, 249.) Az Alkotmánybíróság tehát az Abh.-ban az Alkotmány alapján arra a következtetésre jutott, hogy a választási rendszert a törvényhozónak kell szabályoznia, törvényben kell intézményesítenie.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy a Vjt.-nek a megyékben és a fővárosban az egyéni választókerületek számát, illetve a területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számát megállapító 2. számú melléklete, valamint a Vr.-nek az egyéni és területi választókerületeket meghatározó melléklete „az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének végrehajtására szolgáló rendelkezések”. (Abh., ABH 2005, 246, 254.). Az Abh. emellett azt is rögzítette, hogy „[a]z egyenlő választójog elvének érvényesülése függ a Vjt. 2. számú mellékletének és a Vr. mellékletének tartalmától.” (ABH 2005, 246, 254.)

Ezen túlmenően az Abh. a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása kapcsán felsorolta azokat a tárgyköröket, amelyeket a választási rendszer részeként kétharmados törvényben kell szabályozni. Ennek elmulasztása ugyanis „az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével” jár együtt. (ABH 2005, 246, 259.) Az Abh. szerint a jogalkotói mulasztás alapvetően a következő tárgykörökre nézve okozott alkotmányellenességet: a választókerületek területének megállapításánál és módosításánál irányadó szempontok meghatározása; a választókerületek nagysága közötti megengedett eltérés mértékének rögzítése; az egyéni választókerületek területének és a területi listákhoz tartozó mandátumok számának időszakos felülvizsgálatát végző intézmény kijelölése; a felülvizsgálat idejének, rendjének és eljárásának szabályozása; a felülvizsgálat során a kiegyensúlyozottság és elfogulatlanság követelményeit biztosító törvényi garanciák előírása. (ABH 2005, 246, 257-258.) Ezek azok a tárgykörök, amelyeket az Abh. alapján az Országgyűlésnek már 2007. június 30-ig kétharmados törvényben kellett volna szabályoznia.

Az Abh.-ban foglaltakból következik, hogy az egyéni választókerületek területének megállapítása, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma

közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel. Az Abh. szerint ugyanis: „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 (...) 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.” (Abh., ABH 2005, 246, 254.)

A fentieket figyelembe véve a választójog érvényesülésével, s ezen belül az egyenlő választójog elvével közvetlen összefüggésben azok, a jelenleg az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértése miatt még meg nem alkotott alapvető elvek, szabályok és garanciák állnak, melyek a választókerületek kialakításának és módosításának a választási rendszer lényegéhez tartozó kereteit adják. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban e szabályokra nézve állapított meg mulasztást, s ezek – kétharmados törvényi szintű – megalkotására kötelezte a törvényalkotót. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése ezekhez a garanciális jellegű (jelenleg hiányzó) kétharmados törvényi szabályokhoz, illetve az Alkotmányban foglaltakhoz képest végrehajtó jellegű szabálynak minősül, összefüggésük a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Ezért – a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén – a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez, – amennyiben ez jogszabályi formában történik –, elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, melyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített (Abh., ABH 2005, 246, 258.).

4. Mivel az egyes választókerületek területének körülírása (Vr. melléklete) az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyára gyakorolt meghatározó befolyásán keresztül, az alapvető jog tartalmára is kiható összefüggésben áll a választójoggal, ezért az erre vonatkozó szabályozásra nem elegendő a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeleti szint. Ez a szabályozás a fentiekben részletezett indokok szerint nem vonható az Alkotmánybíróság által a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rögzített és azóta állandóan követett álláspontja szerinti kivétel fogalmi körébe. Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése alapján ugyanis a vizsgált kérdéskör az előzőekben kifejtett tartalmú, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény kereteihez kötött szabályozási tárgykört képez.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vr.-ben foglaltak az Alkotmány alapvető jogok törvényi szabályozását rögzítő 8. § (2) bekezdésébe, illetve a 71. § (3) bekezdésébe ütköznek, ezért alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság nemcsak a Vr. alkotmányellenességét állapította meg, hanem a rendeleti szabályozásra felhatalmazást adó Vjt. 50. § (2) bekezdését és a Ve. 152. §-át is. E törvényi rendelkezések ugyanis az Alkotmányban foglalt alapvető jog tartalmának rendeleti szintű szabályozására adnak felhatalmazást, mely ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezések az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napján vesztek hatályukat. Az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozatában megsemmisített jogszabályt, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

Az Abtv. előírásai alapján az Alkotmánybíróság a Ve. és a Vjt. felhatalmazó rendelkezéseit a határozat kihirdetése napjával semmisítette meg. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság az előzőekben rögzített időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Arra tekintettel, hogy az OEVK-k területi lehatárolását tartalmazó törvény megalkotása az Országgyűlésben hosszabb időt vehet igénybe, az Alkotmánybíróság a Vr.-t pro futuro, 2011. december 31-i hatállyal semmisítette meg.

5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panaszt vizsgálta.

5.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzést 2009. január 23-án kézbesítették az indítványozónak. Az alkotmányjogi panasz pedig 2009. január 29-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Így az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.

5.2. Amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz hatáskörben jár el, s az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét megállapítja, akkor a jogszabály

alkotmányellenességéből eredő jogkövetkezmény levonásán túl az Abtv. 48. §-a, illetve 43. § (4) bekezdése szerint lehetősége van az indítványozó ügyében az alkalmazási tilalom elrendelésére.

Az Abtv. alapján tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó által állított jogsérelem bekövetkezett [összefoglalóan: 62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 703.]. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből következően pedig az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányellenessége mellett azt is vizsgálnia kell, hogy az alkalmazási tilalom kimondása az alapügyben eredményezhet-e tényleges eljárásjogi következményeket, s eredményezheti-e az állítólagos jogsérelem orvoslását (898/D/1999. AB végzés, ABH 2007, 2640.; 72/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1567, 1581.).

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezéseket egy olyan jogerős bírósági határozatban alkalmazták, amely a 2006-2010-es parlamenti ciklus ideje alatt kitűzött időközi országgyűlési választást érintően a választási szerveknek a szavazókörök kialakításával és a választási névjegyzék lezárásával kapcsolatos döntését vizsgálta felül. Erre tekintettel az alkalmazási tilalom elrendelése már nyilvánvalóan nem lenne hatással a jogerősen lezárt konkrét ügyre, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárásától sem várható, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megtartott időközi országgyűlési választásra vonatkozóan megváltozzon a szavazókörök kialakítása, s ezáltal orvosolják az indítványozó állítólagos jogsérelemét.

Az Alkotmánybíróság attól függően dönt az alkotmányjogi panasz tárgyában, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az indítványozónak különösen fontos érdeke indokolja-e az alkalmazási tilalom kimondását. A jelen ügyben megállapítható, hogy az érintettek különösen fontos érdeke már nem indokolja az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz keretében a Ve. 152. §-ának és a Vr. alkotmányossági vizsgálata okafogyottá vált. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tekintetében az eljárást az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

A határozat közzététele az Abtv. 41. §-án nyugszik.

Budapest, 2010. december 6.

Dr. Paczolay Péter
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András

Dr. Holló András

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István
előadó alkotmánybíró