

Az Alkotmánybíróság részére

Alulírott,

jogi képviselőm, Baltay Levente (Harsányi és Baltay Ügyvédi Iroda, 7) útján (meghatalmazás F/1. alatt) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztek elő.

Indítvány, határozott kérelem

Az, hogy az Európai Parlament képviselőinek megválasztásán a hozzám hasonlóan a szavazás napján külföldön tartózkodó más polgárokkal ellentétben nem szavazhatok levélben, mert magyarországi lakcímmel rendelkezem, sérti az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított azon jogomat, hogy az Európai Parlamenti képviselők választásán választó legyek, és ezzel összefüggésben ellentétesek az Alaptörvény XV. cikkében biztosított jogegyenlőséggel is. Alapjogsérelmemet a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 331. § (1) bekezdésének "259-270. §" szövegrésze és 333/A. §-ai közvetlenül okozzák, ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kérem az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg ezen szabályok alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg.

A jogszabály hátrányosan megkülönböztet engem és a hozzám hasonló helyzetben lévő választópolgárokat azokkal szemben, akik úgy tartózkodnak külföldön, hogy nem rendelkeznek bejegyzett magyarországi lakcímmel. Ez alapján pedig a jogszabály sérti az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított azon jogomat, hogy az Európai Parlamenti képviselők választásán választó legyek, és ezzel összefüggésben ellentétes az Alaptörvény XV. cikkében biztosított jogegyenlőséggel is, mivel az aktív választójog gyakorolhatósága szempontjából nem kezel más, velem összehasonlítható helyzetben lévő választópolgárokkal egyenlően.

A Ve. 331. § és 333/A. § mai napon hatályos állapotában megteremti a lehetőséget, hogy a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban nem szereplő választópolgárok bekerülhessenek az Európai Parlament tagjainak megválasztásán (továbbiakban: EP választás) részt venni jogosult szavazók központi névjegyzékébe, legkésőbb a szavazást megelőző huszonötödik napon benyújtott kérelmük alapján. A Ve. 331. § és 333/A. § alapján a névjegyzékbe kerülő választópolgárok jogosulttá válnak arra, hogy levélben szavazzanak az európai parlamenti képviselők 2019. évi választásán (a továbbiakban: EP választás). A szabályozás a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárokat nem érinti. Ez a szabályozás engem hátrányosan megkülönböztet a velem összehasonlítható

helyzetben lévő más választópolgárokkal szemben, mivel a levélben szavazás lehetősége nem biztosított minden, az EP választás napján külföldön tartózkodó választópolgár számára. A magyarországi lakcímmel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok csak Magyarországon, vagy valamely külképviseleten adhatják le a szavazatukat.

Az EP választás napját a köztársasági elnök 2019. május 26. napjára tűzte ki, ezzel számomra világossá vált, hogy a szavazás napján a huzamosabb tartózkodási helyemen, Bostonban (Amerikai Egyesült Államok) fogok tartózkodni. Mivel az EP választás napján külföldön tartózkodom, és rendelkezem magyarországi lakcímmel, így a szavazatomat csak valamely erre kijelölt külképviseleten adhatom le.

Az Alaptörvényben biztosított jogaim sérelmét a Ve. 2018. december 28-tól hatályos szövege 331. § és az ugyanettől a naptól hatályos 333/A. § -a a jogszabályba együtt teremti meg. A Ve. 331. § úgy rendelkezik, hogy ettől a naptól kezdve a Ve. 259-270. §-ait is alkalmazni kell a Ve. EP választásra vonatkozó fejezetében. A törvény ezzel megteremtette a lehetőséget a levélszavazás alkalmazására az EP választáson is, amivel egyúttal Alaptörvény-ellenes hátrányos megkülönböztetést is létrehozott mindazok kárára, akik a levélben szavazásra jogosultakkal összehasonlítható helyzetben vannak, de akik számára ezt a lehetőséget nem biztosítja a törvény.

Eltérést teremt az országgyűlési választási szabályokhoz képest a Ve. 333/A. § amely szerint: *A polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban nem szereplő választópolgár csak abban az esetben vehető fel a levélben szavazók névjegyzékébe, ha legkésőbb a szavazást megelőző huszonötödik napon benyújtott kérelme alapján a lakcíme szerepel a központi névjegyzékben.* Ez a szabály azonban nem változtat az alaptörvény-ellenes helyzeten, mindössze annak technikai feltételeit tisztázza.

Az Alaptörvény-ellenes szabályok megsemmisítése közvetlenül eredményezné az Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés megszüntetését, ezért kérem a támadott rendelkezések megsemmisítését.

Indítványomat a következő indokokkal kívánom alátámasztani.

1. Az indítványozói jogosultságom alátámasztásához a következőkre hivatkozom:

1.1. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezem, ugyanis a jogsérelmem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be, a 2019. évi EP választás napján, és nem létezik olyan jogorvoslati eljárás, amellyel a jogsérelmet orvosolni lehetne.



1.1.1. *A támadott jogszabály közvetlenül, bírói jogalkalmazás nélkül hatályosuló rendelkezés.* A panaszomban megsemmisíteni indítványozott rendelkezés szerint a levélben szavazók névjegyzékébe a Nemzeti Választási Iroda (továbbiakban: NVI) csak azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt veszi fel, aki legkésőbb a szavazást megelőző huszonötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A központi névjegyzékbe történő felvételt csak a jogszabályi feltételeknek megfelelő választópolgár kérheti. Esetemben ez nem lehetséges, mivel rendelkezem magyarországi lakcímmel és azt nem is kívánom megszüntetni. Amennyiben kérném a felvételemet a levélben szavazók névjegyzékébe, úgy azt az NVI automatikusan elutasítaná, hiszen rendelkezem magyarországi lakcímmel. A bírói jogorvoslati eljárás sem vezethetne máshoz, csak arra, hogy az NVI a hatályos jogszabályoknak megfelelően zárt ki a levélben szavazók névjegyzékébe történő felvételről. A jogszabályok alapján nem születne egyedi hatósági döntés, hanem egy jogi automatizmus zárna ki a levélben szavazók névjegyzékébe történő felvételről. A jogi automatizmusként működő hatósági döntés eredményeképpen a jogszabály tartalma közvetlenül érvényesül. Nincsen tehát olyan hatósági vagy bírósági döntés, amely közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogom sérelmét, az közvetlenül a jogszabályi rendelkezés hatályosulásából következik. Ezt a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat [30]-[31], az azonos jogtechnikai megoldás alapján működő országgyűlési választáshoz kapcsolódó levélben szavazók névjegyzékébe történő felvételhez kapcsolódóan már megállapította. Az alapjogi jogsérelemmel szemben az Alkotmánybíróság eljárásán kívül más eljárás nem áll rendelkezésemre.

1.2. Az alkotmányjogi panaszomban megsemmisíteni indítványozott rendelkezés az Alaptörvényben biztosított jogaimat sérti, személyemet, konkrét jogviszonyaimat közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érinti, és ennek következtében következik be a jogsérelem. Álláspontom szerint, indítványom az érintettség vonatkozásában megfelel az érintettség tárgyában az Alkotmánybíróság által korábbi döntéseiben - elsőként a IV/2532/2012. AB végzésben, majd részletesebben a 33/2012. (VII.17.) AB határozatban, illetve a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatban - meghatározott kritériumoknak.

A jogszabály sérti az Alaptörvény XV. cikkében számomra biztosított jogegyenlőséget összefüggésben az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított azon jogommal, hogy az Európai Parlamenti képviselők választásán választó legyek, mivel az aktív választójog gyakorolhatósága szempontjából nem kezelem más, velem összehasonlítható helyzetben lévő választópolgárokkal egyenlően. A velem összehasonlítható helyzetben lévő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok ugyanis jóval kisebb teher mellett tudják leadni a szavazatukat, mint ahogyan azt én megtehetem, vagy más magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön tartózkodó választópolgár megteheti.



Személyesen és közvetlenül érintenek ezek a rendelkezések, mert magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár vagyok, aki a választás napján külföldön, az Amerikai Egyesült Államok, Massachusetts államának Boston városában tartózkodik. Választójogosultságomat, magyarországi lakcímemet, a születési időmet és az állampolgárságomat is tanúsító személyazonosító igazolványom és a lakcímet igazoló hatósági igazolványom másolataival (F/2. és F/3. mellékletek) igazolom. Huzamosabb külföldi tartózkodásomat egyrészt a gyermekeim születését igazoló okiratok másolatával (F/4. és F/5. mellékletek), másrészt a bostoni címemre megküldött egészségügyi számla fotójával (F/6. melléklet) igazolom.

Magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárként - aki Magyarországtól 11 órányi repülőútra (6700 km-re) Bostonban tartózkodom majd az EP választás napján - a magyarországi lakóhelyem szerinti szavazás aránytalanul nagy teherrel járna. A legközelebbi olyan külképviselet, ahol a szavazatomat leadhatnám, az Amerikai Egyesült Államok egy másik államában, a 350 kilométerre (4 óra vonatútra) lévő New York városában található. Az utazás, a helyi közlekedést is számításba véve oda-vissza tehát 8-9 órát venne igénybe és 338 USD (kb. 95.000 Ft [a Magyar Nemzeti Bank 2019. február 19-i árfolyamán számítva) költséggel járna (A költségek forrása az Amtrak vasúttársaság jegyvásárlásra rendszeresített internetes oldala. F/7. melléklet). Mivel egy hat éves és egy két éves gyermek édesanyja vagyok, így a gyermekeim elhelyezését vagy utazását is meg kellene oldanom annak érdekében, hogy a választójogommal élhessek. Tekintettel arra, hogy a férjem -- a munkája miatt -- nem minden esetben tud a gyermekekről gondoskodni, a gyermekeimről nagy valószínűséggel nekem kell az EP választás napján is gondoskodnom. A választójogom gyakorlása tehát jelentős terheket ró rám.

Egyéni sérelmem *tényleges és aktuális* volta külön magyarázatot igényel, tekintettel arra, hogy az általam megsemmisíteni indítványozott szabály alkalmazása *ténylegesen* csak a kérelem beadásakor még jövőbeli EP választáson kerül sor. Hangsúlyozni kívánom, hogy az alkotmányjogi panaszomat nem az Alaptörvényben biztosított jogom sérelmének veszélye vagy valószínű bekövetkezése miatt fogalmazom meg, hanem azért, mert a jogsérelmem biztosan be fog következni 2019. május 26. napján, amennyiben addig a T. Alkotmánybíróság nem semmisíti meg az alapjogsértő szabályt. Legutóbb a 2018. évi karácsonyi időszakban jártam Magyarországon és nem engedhetem meg magamnak, hogy 2019. augusztusánál hamarabb újra Magyarországra utazzak, tehát 2019. május 26. napján mindenképpen Bostonban fogok tartózkodni. Mivel a jogsérelmem közvetlenül belátható időn belül bizonyosan bekövetkezik, álláspontom szerint ezért érintettségem *tényleges és aktuális*.

Ez következik a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat [28] bekezdésében foglaltakból is (ezt megelőzően a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat [66]), ahol az Alkotmánybíróság rámutat: *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 (Indokolás [66]). A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat tehát a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező állított jogsérelmek esetében is megalapozottnak tartotta az érintettséget, és így a befogadhatóságot.

1.3. A panaszom alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érint, hiszen a választójog tényleges gyakorolhatóságával kapcsolatos. A választópolgárok az EP választásokon is a közügyek viteléről döntenek és közvetett módon részt vesznek a Európai Unió joga által szabályozott döntéshozatali eljárásokban. Másrészt a választás aktusa a feltétele a képviseleti szerv létrehozásának és ez biztosítja annak legitimációs bázisát. Ez pedig önmagában alkotmányjogi jelentőségűvé teszi az ügyet. Az EP választáson való részvételhez való jogomat az Alaptörvény XXIII. cikke védi. Az Alaptörvény XV. cikke pedig az alapvető jogok, így a választójog egyenlőségének követelményét tartalmazza. A T. Alkotmánybíróság a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat [32] bekezdésében már megállapította, hogy a választójog gyakorlását érintő kérdések alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthetők.

Hivatkozni kívánok arra is, hogy a kérdés több tíz- vagy százezer külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárt érinthet. (A külföldön tartózkodó magyarok számára vonatkozó legutóbbi, tudományosan megalapozott becslés itt elérhető: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ide-vezetett-atomeges-kivandorlas-tobb-magyar-lepett-le-mint-gondoltuk.260665.html>) Ugyan a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. § szerint a Magyarország területét elhagyó polgárnak be kell jelentenie ezt a tényt a hatóságok felé, de ez a szabály egy *lex imperfecta*, nem jár jogkövetkezménnyel a be nem tartása és a hatóságoknak semmilyen módon nem is áll módjukban a szabály betartásának vagy éppen be nem tartásának ellenőrzése. Mindennek következtében pedig csak megbecsülni lehetne, hogy a 600.000 korábban magyarországi lakcímmel rendelkező polgár közül hány választópolgár rendelkezik még mindig bejegyzett magyarországi lakcímmel, de feltehetőleg több tízezer vagy több százezer.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az elkövetkező években a családommal tervezzük a Magyarországra vagy más európai uniós tagállamba történő hosszútávú visszatérést. Ezért is nem szüntetem meg az állandó magyarországi lakcímemet. E tény miatt pedig lényegesnek gondolom, hogy élhessek az EP választáson az aktív választójogommal és befolyásolhassam az Európai Parlament összetételét. Hiszen ez az egyik legfontosabb eszköz, amivel egy képviseleti demokráciában hatással lehetek a politikai közösségem jövőjére.

1.4. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály

hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével nincsen helye. A magyarországi lakcímmel rendelkező, az EP választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok választójogát a velük összehasonlítható helyzetben lévő, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokhoz képest hátrányosan megkülönböztető -- az indítványban támadott -- szabály 2018. december 28. napján lépett hatályba. A mai napig az Abtv. 30. § (4) bekezdésében meghatározott száznyolcvan nap még nem telt el.

1.5. A kérdéses törvényi szabály Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének tárgyát. Az Alkotmánybíróság 3086/2016. (IV. 26.) AB határozata bár több szempontból támpontul szolgál, de a jelen ügy szempontjából nem hoz létre *res iudicata*-t hiszen az abban vizsgált országgyűlési választási eljárásban eltérő tartalmú választójogosultságokkal rendelkeznek a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok attól függően, hogy van-e magyarországi lakcímük vagy nincsen. Jelen esetben a választójog tartalma a homogén csoporton belül megegyezik. A Ve. támadott szakaszai egyébként a jelenleg hatályos tartalmukkal még nem estek át alkotmánybírósági normakontrollon.

2. Az általam panaszolt jogsértő helyzet a következőképpen állt elő:

2.1. A Ve. 2018. december 28-án hatályba lépett módosítását követően a támadott jogszabályi helyek megteremtik a lehetőséget arra, hogy a külföldön tartózkodó választópolgárok az országgyűlési választáshoz hasonlóan az EP választáson is levélben adják le a szavazataikat. Az Országgyűlés természetesen széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megalkotása során, ezt nem is kívánom vitatni. Ám az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja: úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben biztosított jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak (ugyanerről: 63/B/1995. AB határozat). A levélben szavazás intézményével kapcsolatban ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés bevezetheti vagy el is törölheti azt, de nem teheti ezt olyan módon, amely a választópolgárok egy-egy csoportját hátrányosan megkülönbözteti.

2.2. Az Alaptörvény a politikai közösségként a magyar állampolgárok közösségét jelöli meg, függetlenül attól, hogy az állampolgárok Magyarországon vagy azon kívül élnek-e, rendelkeznek-e magyarországi lakcímmel vagy sem. A magyar állampolgárok politikai közösséghez tartozása az Alaptörvény alapján független attól is, hogy az állampolgárok tartósan vagy ideiglenesen külföldön tartózkodnak-e, a hazatérés szándékával vagy anélkül, de attól is, hogy éltek-e vagy akár csak jártak-e valaha Magyarországon. Nem tér el ettől a felfogástól az Alaptörvény akkor sem, amikor Magyarországnak az Európai Unió intézményeiben való részvételét tárgyalja.



Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése a politikai közösség minden nagykorú tagjának biztosítja az általános és egyenlő választójogot az EP választásra kiterjedően is.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a törvényalkotó differenciáljon a választójog vagy annak teljessége tekintetében aszerint, hogy a magyar állampolgárok Magyarországon lakóhellyel rendelkeznek-e. Az Alaptörvény ezen cikke -- ahogyan más cikke sem -- azt nem teszi lehetővé, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében a választójogot vagy annak teljességét, gyakorlását törvény további, az Alaptörvényben nem megnevezett okból korlátozza, illetve feltételhez kösse.

2.3. Az EP választáson külföldön szavazó választópolgárok egy homogén csoportba tartoznak, mivel a közös csoportképző tényező az a tény, hogy Magyarországtól távol vannak, ezért nem adhatják le Magyarországon a szavazataikat.

Az európai parlamenti képviselők választásán a választópolgárok a lakóhelyük szerint és attól függően szavaznak, hogy a választások idején hol tartózkodnak. Ennek megfelelően a külföldön szavazó választópolgároknak négy különböző alcsoportja különböztethető meg egymástól:

- a) Magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a szavazás napján a lakóhelyükön tartózkodnak;
- b) Magyarországon lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a szavazás napján Magyarországon, de lakóhelyüktől távol tartózkodnak;
- c) Magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a szavazás napján valamilyen okból nem tartózkodnak Magyarországon;
- d) Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok.

Ugyanakkor az EP választáson minden választópolgár csak a jelölő szervezetek listái közül választhat függetlenül attól, hogy rendelkezik-e magyarországi lakcímmel vagy sem. Azon választópolgárok, akik a szavazás napján ugyanúgy Magyarország határain kívül tartózkodnak, de távol vannak a külképviselettől és tölem csak annyiban különböznek, hogy nem rendelkeznek magyarországi lakcímmel, a fentebb bemutatott terhek, nehézségek és költségek nélkül gyakorolhatják választójogukat, élve a megsemmisíteni kért szabály által megteremtett levélben szavazás intézményével. Ezen, velem összehasonlítható helyzetben lévő választópolgárok (az összehasonlítható helyzetet bővebben a panasz 2.5-ben részében fejtem ki) postai küldeményként ingyenesen [Ve. 275. § (1) bekezdés d) pont], az általuk választott időpontban, tartózkodási helyükről közvetlenül juttathatják el az NVI-nek a szavazási levélcsomagot, illetve a levélbeli szavazatukat a külképviselete is leadhatja vagy a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időszakban személyesen vagy egyéb - meghatalmazással nem rendelkező - személy általi kézbesítésével eljuttathatják



bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába [a Ve. 279. § és 331. § (1) bekezdése alapján].

2.4. Álláspontom szerint a szabályozás ésszerű indok nélkül teszi terheesebbé a c) csoportba tartozó választópolgárok számára az EP választáson való részvételt a d) csoportba tartozó választópolgárokhoz képest. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság már megállapította a következőt.

“Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az alapjogot nem, vagy nem közvetlenül érintő megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha az általa okozott jogsérelem valamely más alapjoggal vagy végső soron az emberi méltósággal összefüggésbe hozható és a megkülönböztetésnek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.” [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139–140. és 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat ABH, 50.]

A hátrányos megkülönböztetés fennállásával kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az “akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.” [8/2000. (III.31.) AB határozat, ABH 2000, 56,59.]

A 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a választójog gyakorlásának *módja* nem alapjogi kérdés, így a jelen kérdés szempontjából csak a megkülönböztetésnek a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokát szükséges vizsgálni, így a továbbiakban a beadványomban erre szorítkozom.

2.5. Az EP választás esetében a választójogosultság fennállása nem függ a lakóhelytől, az egyaránt megilleti a magyarországi lakóhellyel rendelkező és az azzal nem rendelkező választópolgárokat is, mégpedig ugyanazzal a tartalommal: a választópolgárok, akár van Magyarországi lakóhelyük, akár nem, ugyanazokra a pártlistákra szavazhatnak.

A szavazás módja, technikája vagyis az aktív választójog tényleges gyakorlása tekintetben a releváns szempont az, hogy a választópolgár a szavazás idején hol tartózkodik. Azok tartózkodnak tehát egy homogén csoportba, akik a választás napján Magyarországtól távol tartózkodnak, függetlenül attól, hogy van-e vagy nincs egyébként magyarországi lakcímük. E csoport homogén mivoltát az Alkotmánybíróság már elismerte a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat [51] bekezdésében:

“A levélben szavazás mint a szavazás módjára vonatkozó eljárási (technikai) szabály szempontjából a jelen esetben a külföldön tartózkodó, magyarországi lakcímmel rendelkező, valamint a szintén külföldön tartózkodó, a központi

névjegyzékbe felvett, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok homogén csoportot alkotnak.”

A szabályozás tárgya szerinti releváns -- homogén csoportképző -- tulajdonsága tehát a választópolgároknak az, hogy ők nem tudnak az általános szabályok szerint egy magyarországi szavazóköri szavazni, ezért esetükben a szavazás módját máshogyan kell biztosítani.

A homogén csoport szempontjából irreleváns, hogy a választópolgár rendelkezik-e magyarországi lakcímmel vagy sem, a törvényi szabály mégis különbséget tesz a magyarországi lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választópolgárok között, mert az előbbi választópolgárok számára a külképviseleti szavazást, az utóbbiak számára pedig a levélben szavazást intézményesíti.

2.6. A két szavazási mód pedig érdemi különbséget jelent a választójogosultság gyakorlásával együtt járó terhek szempontjából. Míg a külképviseleti szavazásra csak a külképviselet helyiségében (a külképviselet épületében, vagy ha az erre nem alkalmas, akkor a külképviselet által biztosított egyéb helyiségben), csak a magyarországi szavazás napján, helyi idő szerint 6 és 19 óra között kerülhet sor [Ve. 269. § (1) bekezdés és 331. § (1) bekezdés], addig a levélben szavazók a szavazatot tartalmazó borítékot saját tartózkodási helyükről, a külképviseletre vagy hazautazáshoz képest elenyésző költséggel, az általuk választott időpontban, postai úton eljuttathatják a NVI-be, de a külképviseleten is leadhatják a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviseleti szavazás ideje alatt is, illetve oda vagy a választókerületi választási irodába meghatalmazottaik útján is eljuttathatják [Ve. 279. § (2) bekezdés és 331. § (1) bekezdés].

Ez az érdemi különbség pedig hátrányt jelent az érintett választópolgárok számára, köztük az indítványozóra nézve is. A hátrány fennállását az Alkotmánybíróság is elismerte a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat már idézett [51] bekezdésében:

“A jelen esetben a megkülönböztetés hátrányt okoz a magyarországi lakcímmel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára, figyelemmel arra, hogy anyagi áldozatvállalást kell hozniuk a választójog gyakorlása érdekében akkor, amikor – választásuk szerint – a külképviseletre vagy Magyarországra utaznak a szavazásra.”

2.7. A megkülönböztetés azonban csak akkor minősül alkotmányellenesnek, ha az az azonos csoportba tartozók egy része számára hátrányt okoz, s annak nincs alkotmányosan igazolható indoka, azaz önkényes. Jelen esetben azonban - és itt tér el a jelen ügyben érintett jogi helyzet az idézett AB határozatban érintett helyzettől - a megkülönböztetésnek nincs olyan objektív, az Alaptörvényben rögzített szemponton nyugvó tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, ami



összefüggésbe hozható a kifogásolt szabályozás által érintett személyi kör releváns tulajdonságaival, és alkotmányosan indokolja azt.

Hivatkozni kívánok e körben arra, hogy az Alkotmánybíróság a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában az országgyűlési választáshoz kapcsolódóan már megvizsgálta azt, hogy lehet-e ésszerű indoka a választópolgárok illetén megkülönböztetésének. E vizsgálat során az Alkotmánybíróság a következőt tartotta fontosnak kiemelni:

[52] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése értelmében a választójog teljessége az állandó lakóhelyre mint objektív alaptörvényi szempontra tekintettel sarkalatos törvényben korlátozható. A törvényalkotó – élve az alaptörvényi felhatalmazással – az említett objektív szempontra tekintettel sarkalatos törvényben a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok tekintetében korlátozta a választójog teljességét akkor, amikor számukra kizárólag a listás szavazást biztosította.

Az Alkotmánybíróság az aktív választójog lényegi tartalmában, annak teljességében fennálló alapvető különbségről megállapította, hogy az az effektivitás követelményének felel meg, és a homogén csoport tagjai között különbség tehető az adott állammal fennálló kapcsolat intenzitása tekintetében. Az Alkotmánybíróság szerint a szavazás módjával kapcsolatos (technikai) szabály által okozott hátrány önkényes voltának megítélése nem szakítható el a választójog lényegi tartalmában megmutatkozó különbségtől, vagyis attól, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők esetében az országgyűlési képviselők választásán a választójog nem teljes: “az

*[55] Az állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár esetében a kapcsolat közvetlenebb és erősebb, ami az életvitelszerű huzamosabb tartózkodásból következik (ezt fejezi ki az állandó lakóhely létesítése és fenntartása). Az állandó lakóhely a közügyekben való részvétel tekintetében is egy intenzívebb kapcsolatot jelent az állammal, annak választójogi rendszerével, illetve az erre vonatkozó szabályozással. A levélszavazás biztosítása a szavazás napján külföldön tartózkodó, de állandó lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára látszólag egy kedvezményt jelentő (az alapjog gyakorlását előmozdító) eljárási (technikai) szabály, de ezt nem lehet a szabályozási környezetből kiragadva kizárólag önmagában vizsgálni; **ehhez az alapjog lényegi tartalmának a korlátozása (teljességének a hiánya) társul, amivel a homogén csoportba tartozó állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárnak – így a panaszosnak – nem kell számolni.***
[...]

[3086/2016. (IV. 26.) AB határozat]

A kiemelt részből látható, hogy az Alkotmánybíróság érvelése szerint az országgyűlési képviselők választásán azért nem valósul meg a hátrányos

megkülönböztetés, mert a külföldön tartózkodó és magyarországi lakcímmel rendelkező személyek ugyan valóban nagy nehézségek árán tudják csak gyakorolni a választójogukat (leadni a szavazataikat) az országgyűlési választásokon a külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokhoz képest, de az ő szavazatuk teljes, mert mind az egyéni választókerületi képviselő-jelöltekre, mind pedig a pártlistára (vagy nemzetiségi listára) szavazhatnak, míg a magyarországi lakcímmel nem rendelkező és a választás napján külföldön tartózkodó szavazópolgárok levélszavazat útján csak a pártlisták (vagy a nemzetiségi lista) közül választhatnak. Azaz, az Alkotmánybíróság szerint valójában nincsenek azonos helyzetben a megkülönböztetett csoportok.

A jelen panasszal támadott jogszabályi környezet azonban az EP választásra vonatkozik, ahol a külföldön tartózkodó és magyarországi lakcímmel rendelkező személyek ugyanúgy az EP választáson listát állító pártokra adhatják le a szavazatukat, mint a külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok. **Azaz, jelen esetben a homogén csoporton belül a választójog tartalma azonos.** Ebből következően a homogén csoporton belül mindenkinek azonos tartalmú a választójoga, de a velem azonos helyzetben lévő választópolgárok ezzel élni csak nagy nehézségek árán tudnak, míg a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők lényegesen egyszerűbben.

A megkülönböztetésnek nyilvánvalóan nincsen technikai szempontból ésszerű indoka, hiszen, ha a levélben szavazás biztosítása megoldható a külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára, akkor az megoldható a külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok számára is. E körben hivatkozni kívánok az Alkotmánybíróság egy korai határozatára, amely szerint "[a]z átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának" [3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH, 25, 26.]. Mivel a levélben szavazás intézménye -- a megelőző országgyűlési választási tapasztalatok alapján -- működik a homogén csoport egyik részében, így semmilyen technikai érv nem szólhat a mellett, hogy ne működjön a másik részében.

A levélben szavazó választópolgárok a hatályos szabályok szerint is maguk kérik a felvételüket a levélben szavazók névjegyzékébe. Ezt a magyarországi lakcímmel rendelkezők is meg tudják tenni az külföldi tartózkodásuk értesítési címének megjelölésével. Emellett a Ve. 277. §-a jelenleg is biztosítja a levélsomag személyes átvételét. Azok a választópolgárok, akik Magyarországot a levélsomag átvételét lehetővé tevő határidő [Ve. 277. § (3) bekezdés] megnyílása után hagyják el, átvehetik előre is a levélsomagot és azt határidőben bármely külföldi tartózkodási helyükről visszaküldhetik az NVI címére.



Tehát a hátrányos megkülönböztetés megszüntetése nem jelenthet technikai nehézséget sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó számára.

Kitérek arra is, hogy a választási visszaélések elkerülése sem indokolhatja a megkülönböztetést, hiszen a visszaélés veszélye ugyanolyan mértékű a homogén csoporton belül, függetlenül a csoport tagjainak eltérő tartózkodási helyétől és függetlenül attól is, hogy a csoport tagja rendelkezik-e magyarországi lakóhellyel, vagy sem. A visszaélés lehetősége kizárólag attól függ, hogy hasonlóan a szavazókörben megfelelő személyazonosítás után, a választás tisztaságának megóvása és a választási eljárásban való részvétel önkéntessége érdekében érvényesített eljárási garanciák mellett történő szavazáshoz, a szavazat levélben történő leadása esetén is megfelelő eljárási garanciák biztosítják-e a választási eljárás Ve. 2. § (1) bekezdés a) és b) pontjában lefektetett elveinek teljesülését. A választási visszaéléseket és csalásokat tehát a visszaélési lehetőségekkel szemben kidolgozott eljárási garanciákkal kell ellensúlyozni, nem pedig diszkriminatív jogkorlátozással. Amennyiben a jogalkotó ezeket a garanciákat megfelelőnek és elegendőnek tartja a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazása esetén, úgy nem lehet elégtelennek tekinteni őket a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok vonatkozásában sem. És fordítva: ha a visszaélések kiküszöbölését szolgáló garanciák elégtelenek, akkor mindkét esetben azok, tehát a magyarországi lakcímmel rendelkezők és nem rendelkezők esetében is. Ez esetben viszont a jogalkotónak teljesen el kellene törölnie a levélben szavazás jogintézményét.

2.8. Álláspontom szerint - az előző pontokban leírt érvek és a jogalkotói indokolásának hiánya alapján - a megkülönböztetést megvalósító törvényi szabálynak nincsen tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, ezért sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti általános jogegyenlőségi szabályt. Kérem ezért az Alkotmánybíróságot, hogy a Ve. 331.§-át és a 333/A. §-át semmisítse meg.

Budapest, 2018. március 28.

