KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTÉRIUM

DR. NAVRACSICS TIBOR
miniszter

Iktatószám: XX-AJFO/377/2/2014.

[redacted]részére
Alkotmánybíró

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/1578-7/2013.	
Érkezett: 2014 FEBR 20.	
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet: db	

Tisztelt [redacted]

A IV/1578-6/2013. ügyszámú, részemre megküldött alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szakmai álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

1. A kormány 2010 óta megreformálta a választási rendszert és a választási eljárást. Ennek során megteremtette annak lehetőségét, hogy a *külhoni magyar választópolgárok* az országgyűlési képviselők választásán levélben szavazhassanak.

   A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) a *magyarországi lakcímmel rendelkező, a szavazás napján belföldön, de nem a lakóhelyük szerinti településen szavazó választópolgárok* részére az átjelentkezés jogintézményét teremtette meg.

   A Ve. a kihirdetésekor még arra vonatkozó rendelkezést tartalmazott, hogy *a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok* a szavazás napján szintén levélben élhetnek szavazati jogukkal, ám a Ve. 2013 júniusi módosításakor az Országgyűlés akként módosította a törvényt, hogy ezen választópolgárok részére továbbra is az eddig alkalmazott külképviseleti szavazás módszerét – voltaképpen lényegi változtatások nélkül – tartja fenn.

   A hatályos szabályozás kialakításának oka a következő:

2. Amennyiben a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok részére az Országgyűlés biztosítja a levélben szavazás lehetőségét, úgy ebben az esetben biztosítani szükséges, hogy akkor is élhessenek választójogukkal, ha a szavazás napját megelőzően még belföldön tartózkodnak. Így a levélszavazás esetén biztosítani kellene azt is, hogy levélszavazatukat akár belföldön is feladhassák.

   A választópolgároknak a szavazás napján való külföldön tartózkodása nem ellenőrizhető, nem lehet olyan törvényi garanciát biztosítani, amely ezt lehetővé teszi. A levélben szavazók névjegyzékére történő felvétel iránti kérelemben tehát a választópolgár következmények nélkül tehetne akár olyan hamis tartalmú nyilatkozatot, mely szerint a szavazás napján külföldön tartózkodik. A szankció nélküli, valótlan tartalmú nyilatkozattétel lehetősége azzal a következménnyel járna, hogy az a választás tisztaságát

veszélyeztetné azzal, hogy a szavazatok előzetes megvásárlását és a szavazás titkossága sérelmének megvalósítását megkönnyítené.

A jogszabály-változtatás oka tehát annak felismerése volt, hogy ebben az esetben e szavazási módszerrel könnyen visszaélhetnének azok, akik a szavazás napján nem tartózkodnak külföldön, hiszen erre vonatkozóan ellenőrzés nem végezhető.

3. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a választás tisztaságára vonatkozó eljárási alapelvvel.

Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatban a választás tisztaságának megóvása eljárási alapelvet a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye érvényesülése érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvként határozta meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában nyilvánvalóvá tette, hogy a választás tisztaságának megóvására vonatkozó alapelvnek nem csak a választási eljárás során, hanem a választási jogszabályok megalkotásában is érvényre kell jutnia. Azaz a választási törvényeket a jogalkotó úgy köteles megalkotni, hogy azok garanciát tartalmazzanak a visszaélések kizárására.

a) A **987/B/1990. AB határozat** szerint – hasonlóan a választási ajánlások gyűjtése során – az aláírások gyűjtésének munkahelyen és munkaviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben való tiltása a népszavazás tisztaságához, befolyásmentes gyakorlásához fűződő alapvető érdekekre tekintettel indokolt mértékű és arányos.

b) **298/B/1994. AB határozat** szerint a választás tisztasága, a választási visszaélések megelőzése indokolja azt a szabályozást, miszerint az a választópolgár, aki a szavazás második fordulójának időpontjában a lakóhelyétől távol van, a szavazati jogát a tartózkodási helyén csak abban az esetben gyakorolhatja, ha az igazolást a szavazás első fordulóját megelőzően megszerezte.

Ugyanezen kérdésben a **338/B/2002. AB határozat** rögzíti, hogy *„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választójog akkor érvényesül az általánosság elvének megfelelően, ha a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy előzetes igazolás alapján a szavazás napján nem a lakóhelyükön tartózkodó magyar állampolgárok is részt vehessenek a választásokon. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megítélése szerint is indokolt az igazolással történő szavazás esetében a jogállamiság követelményének megfelelő, a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése a választások tisztaságának védelme érdekében. A választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveire (Ve. 3. §) figyelemmel a Ve. 89. §-a konkretizálja a jogállamiság követelményének megfelelő eljárási garanciákat. Így többek között a visszaélések megelőzését szolgálja az, hogy az igazolás kiadásával egyidejűleg a választópolgárt törölni kell a lakcím szerinti névjegyzékből, valamint az is, hogy a tartózkodási helyen szavazó választópolgárokról külön nyilvántartás készül. Lényeges törvényi garancia, hogy igazolás alapján gyakorolt választójoggal csak akkor lehet élni, ha legkésőbb az első fordulót megelőző második napon kérte a választópolgár a tartózkodási hely szerinti névjegyzékbe való felvételét.*
Az első fordulót követően ugyanis ismertté válnak az első forduló választási eredményei. A választások tisztaságát sértené, ha ezen eredmények ismeretében a két forduló között is lehetőség volna arra, hogy a választópolgár igazolás alapján másutt adja le szavazatát, mint az első fordulóban.
...

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a közvélemény-kutatások felmérései, valamint az első forduló alapján rendelkezésre álló tényleges eredmények között a választójog szempontjából lényeges különbség van. A közvélemény-kutatási adatok megismerhetősége alkotmányosan nem elfogadható indok az igazolással történő szavazás kizárására, mert ha a jogalkotó ezen indok alapulvételével zárná ki a lakóhelytől távol történő szavazás lehetőségét, az a választójog aránytalan (ezért alkotmányellenes) korlátozását eredményezné. Azonban amikor már tényleges választási adatok (az első forduló eredménye) válnak megismerhetővé, a jogalkotó a választások tisztaságának biztosítása érdekében, a választójog lényeges tartalmának korlátozása nélkül zárja ki az igazolás alapján történő szavazás lehetőségét."

Az Alkotmánybíróság szerint tehát hiába változik meg a két forduló között a választópolgár tartózkodási helye, a választás tisztaságának biztosításából fakadó követelmény érvényesítése azt kívánja, hogy az igazolást kért választópolgár korábbi – a második fordulóban a szavazása helyére vonatkozó – kérelmét még akkor se módosíthassa, ha időközben körülményei úgy változtak, hogy a választás második fordulójában nem tud az előzetesen az igazolásban megjelölt településen szavazni.

4. Az Alkotmánybíróság szintén több határozata tartalmaz a szavazás titkosságára vonatkozó megállapításokat. Ezek közül a legfontosabbakat a **32/2004. (IX. 14.) AB határozat** fogalmazta meg:

„Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, a választójog, illetőleg a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlásának, a választások demokratizmusának az Alkotmányban szabályozott egyik eljárási garanciája....

...

A szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv ***azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetőleg megállapítható.***

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szavazás titkossága a választásokkal szemben támasztott feltétlen érvényesülést kívánó követelmény. ***A szavazás titkosságát az államnak minden körülmények között biztosítania kell...*** *"*

5. A 3. és 4. pontban foglaltakból egyértelműen következik, hogy a választás tisztaságához fűződő alapvető érdeknek – a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye érvényesülése érdekében –, valamint a szavazás titkossága biztosításának a választási jogszabályok megalkotása során is érvényre kell jutnia. Csak az olyan választási szabályozás felel meg tehát az Alaptörvénynek, amely biztosítja a szavazás titkosságának, valamint a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének az érvényesülését.

6. Az alkotmányjogi panasz szerint: *„A törvényhozó szabadon határozza meg, hogy milyen módjait teszi lehetővé a szavazásnak. 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 alapvető 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 alapjogsértő, illetve olyan módon, amely a választópolgárok egy-egy csoportját hátrányosan megkülönbözteti."

Az alkotmányjogi panasz helyesen mutat rá arra, hogy az Országgyűlés a választási szabályok megalkotása során döntési szabadságát csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja. E kereteknek azonban csak egyike az alkotmányjogi panaszban megjelölt jogegyenlőség. A szabályozásnak ugyanis a jogállamiság és a szavazás titkossága Alaptörvényből fakadó elveivel is összhangban kell lennie.

Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben foglaltak érvényesülését csak a hátrányos megkülönböztetés tilalma vonatkozásában vizsgálja. A levélben szavazással kapcsolatban felmerülő visszaélési lehetőségekről csak általánosságban beszél, és állapítja meg, hogy „*a választási visszaéléseket és csalásokat tehát a visszaélési lehetőségekkel szemben kidolgozott eljárási garanciákkal kell ellensúlyozni*".

Az alkotmányjogi panasz idézett megállapítása abban az esetben helytálló, amennyiben elfogadjuk, hogy adott szavazási technika bármely választópolgár esetében alkalmazható. Jelen esetben azonban a vita középpontjában álló kérdés nem pusztán a garanciális rendelkezések hiányáról, hanem magáról a szavazási technika alkalmazhatóságáról szól.

E kérdés azonban nem vonatkoztatható el a következő körülménytől: a választópolgároknak a szavazás napján való külföldön tartózkodása nem ellenőrizhető, nem lehet olyan törvényi garanciát biztosítani, amely ezt lehetővé teszi. Mivel ez esetben a levélben szavazók névjegyzékére történő felvétel iránti kérelemben a választópolgár következmények nélkül tehetne hamis tartalmú nyilatkozatot arról, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodik, a választás tisztasága kerül veszélybe. Ez esetben a szavazatvásárlás is – a bűncselekmény feltárásának esélytelensége miatt következmények nélkül – lehetővé válna, így a szavazás titkosságának sérelme is nagyobb eséllyel következhetne be. Ennek megakadályozása érdekében nem tette lehetővé a törvényalkotó országgyűlési választásokon a belföldön tartózkodó választópolgárok számára a levélben szavazást. A belföldön történő szavazás garanciája ugyanis a szavazókörben való személyes megjelenés, melyet a Ve. a lakóhelyüktől eltérő helyen, de belföldön tartózkodó választópolgárok esetében az átjelentkezés jogintézményével biztosít.

A fenti körülmény miatt a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok – akár belföldön, akár külföldön szavaznak – a szavazás körülményei tekintetében azonos csoportba tartozó jogalanyoknak minősülnek: mindegyik csoport tekintetében arra van szükség, hogy a személyazonosság ellenőrzése a választási szervek előtt történjen meg, a szavazásra ellenőrzött, a szavazás titkosságát biztosító körülmények között kerüljön sor.

7. A fentiekből következően az alkotmányjogi panaszban foglalt kérelem nem teljesíthető, mert a levélben szavazók névjegyzékébe a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok – a választás tisztasága és a szavazás titkossága alapelvek érvényesülése érdekében – nem vehetők fel.

8. Az alkotmányjogi panasz szerint „*ha a visszaélések kiküszöbölését szolgáló garanciák elégtelenek, akkor mindkét esetben azok, tehát a magyarországi lakcímmel rendelkezők és nem rendelkezők esetében is. Ebben az esetben viszont nem az érintett alanyi kör egy részére nézve, hanem általában kellett volna eltörölnie a jogalkotónak a levélben szavazás intézményét*".

A külföldön élő választópolgárok esetében a választás tisztasága és a szavazás titkossága alapelvek sérelme a fenti okokból jóval kisebb eséllyel vetődik fel.

Az a tény, hogy a külhoni választópolgárok a lakóhelyük szerinti államban viszonylag szétszórtan élnek, a magyar állampolgárságuk, illetve a magyar választói névjegyzékben való szereplésük mások számára sokkal kisebb körben ismert, arra enged okkal következtetni, hogy a visszaélések lehetősége esetükben jóval kisebb. Megerősíti ezt az a tény is, hogy a külföldön élő választópolgárok nem automatikusan, hanem kérelemre kerülnek a választói névjegyzékbe, így amennyiben valamely választópolgár magyar állampolgársága ismert, úgy ebből a körülményből még nem vonható le olyan következtetés, hogy a névjegyzéken is szerepel.

Ezzel szemben azok a választópolgárok, akik Magyarországon rendelkeznek lakóhellyel, életvitelszerűen Magyarország területén tartózkodnak. E választópolgárok automatikusan kerülnek a választói névjegyzékbe, nagy valószínűséggel mindenkiről tudható, hogy választójoggal rendelkezik-e vagy sem. E választópolgárok egy része társadalmi helyzeténél, személyes körülményeinél fogva a szavazással kapcsolatos visszaélések céltáblája lehet. Az ilyen visszaélés tipikus példája lehet, hogy a választópolgár vagyoni előny biztosítása fejében a levélben szavazók névjegyzékében regisztráltatja magát, majd a levélszavazatot valamely jelölt, vagy jelölő szervezet, illetve megbízottjuk által „ellenőrzött" módon tölti ki, illetve ezek rendelkezésére bocsátja. Az ilyen – gyakorlatilag ellenőrizhetetlen – visszaélések megelőzése a jogalkotó kötelessége. A Ve. e megelőzés egyik eszközeként írja elő a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazóhelyiségben való személyes megjelenésének szükségességét.

Ezek a ténybeli különbségek – ellentétben az alkotmányjogi panaszban foglaltakkal – kizárják azt, hogy a külföldön élő választópolgárok a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárokkal homogén csoportot képezzenek a részükre biztosított szavazási technika szempontjából.

Ezt az álláspontot erősíti a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentumához fűzött Magyarázat is, melynek 39. pontja a következők szerint rendelkezik a postai szavazásról és a meghatalmazott útján történő szavazásról: *„Ezen gyakorlatok egyike sem támogatandó széles körben, amennyiben az ebben a típusú szavazásban egyébként is rejlő egyéb nehézségekhez – beleértve a „családi szavazás" megnövekedett kockázatát – még a postai szolgáltatás problémái is hozzáadódnak. Megfelelő elővigyázatosság mellett azonban a postai úton történő szavazás alkalmazható a kórházi betegek, a fogvatartottak, a mozgásukban korlátozottak és a külföldön tartózkodó választók szavazásának lehetővé tételére, addig a pontig, amíg csalás vagy megfélemlítés kockázata nem merül fel."*

Tehát a választás tisztaságára nézve maga a Velencei Bizottság is komoly veszélyként értékeli a „családi szavazás" lehetőségét, mely nyilvánvalóan minden olyan helyzetet felölel, ahol a választópolgár nem ellenőrzött körülmények között, mások által befolyásolható módon szavaz. Ugyanakkor alkalmazhatónak tartja a külföldön tartózkodó választópolgárok szavazásának lehetővé tétele érdekében, ha csalás vagy megfélemlítés kockázata nem merül fel.

Az Országgyűlés a magyarországi lakcímmel rendelkezők részére e kockázatok miatt nem biztosítja a levélben szavazás lehetőségét, míg a külföldön élő választópolgárok oldaláról ez a veszély a fenti okokból nem merül fel.

9. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok, valamint a külhoni választópolgárok közötti, a szavazási technika vonatkozásában fennálló különbségtételre a választás tisztasága és a szavazás titkossága alapelvek érvényesülése érdekében van szükség. Így a különbségtételnek ésszerű alkotmányos indoka van, ezért a szabályozás nem alkotmányellenes.

10. Mindezek mellett szükséges megjegyezni azt is, hogy az alapvető jogok országgyűlési biztosa két esetben vizsgálta az indítványozó által felvetett kérdést. Dr. Szabó Máté 2013 szeptemberében, dr. Székely László 2013 novemberében állapította meg, hogy nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést a választási eljárási törvény azon rendelkezése, amely szerint a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak levélben.

11. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság a fenti indokok ellenére azt állapítja meg, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok, valamint a külhoni választópolgárok közötti különbségtételnek nincs ésszerű alkotmányos indoka, úgy a további körülményekre hívom fel a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét:

a) Az alkotmányjogi panasz a Ve. 266. § (2) bekezdésében a „*magyarországi lakcímmel nem rendelkező*" szövegrész megsemmisítését indítványozza. Maga az indítványozó is elismeri annak lehetőségét, hogy a szövegrész megsemmisítése önmagában nem eredményezi a helyzet megoldását, ahhoz ugyanis jogalkotásra is szükség lehet.

Indítványozónak a megjelölt szövegrész megsemmisítésére vonatkozó kérelmével nem értek egyet, a megsemmisítés ugyanis nem eredményezné azt, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok levélben szavazhassanak. A Ve. hatálybalépésekor még biztosította a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok levélben szavazásának lehetőségét, ugyanakkor az indítványozó által támadott rendelkezés azóta változatlan tartalommal van hatályban, tehát nem önmagában e rendelkezés okozza indítványozó vélt sérelmét. A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok levélben szavazásának lehetőségét a Ve. hatályos szabályozásához képest további szabályozással lehetne megvalósítani. Így például – ahogy a Ve. 2013. június 20. előtti szabályozása is tartalmazta – rendelkezni kellene e választópolgároknak a levélben szavazók jegyzékébe történő felvételére vonatkozó eljárásrendről, a szavazási levélcsomag kézbesítéséről, a levélszavazatoknak a választópolgár lakcíme szerinti országgyűlési egyéni választókerületbe történő eljuttatásáról, stb.

Az indítványozó vélt sérelmét tehát nem a Ve. szabályozása, hanem annak hiánya okozza. Így a megsemmisíteni indítványozott szövegrész megsemmisítése helyett legfeljebb alkotmányos mulasztás megállapítása jöhetne szóba.

b) Az országgyűlési képviselők választása jogszabályi hátterének megváltoztatása nem valósítható meg olyan módon, hogy a 2014. április 6-án megtartásra kerülő általános országgyűlési választásokon már végrehajtható legyen. A hátralévő igen rövid idő alatt a Ve. és az annak végrehajtását szolgáló miniszteri rendeletek módosítása, a névjegyzékvezetést támogató informatikai alkalmazás módosítása, a választási szervek tagjainak felkészítése, a választópolgárok tájékoztatása, a szavazási levélcsomagok választópolgároknak történő megküldése, valamint a választási szervekhez megfelelő időben történő visszaérkezése nem biztosítható.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a jogszabályi háttérnek az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása folyamatban lévő választási eljárására is kiterjedő megváltoztatása veszélyeztetné, adott esetben lehetetlenné tenné a választások demokratikus lebonyolítását.

c) További alkotmányossági kérdéseket, többek között a jogbiztonság elvének sérelmét vetné fel maga a tény, hogy ilyen jelentős változtatásra a folyamatban lévő választási eljárás alatt kerülne sor.

A választások időpontjához közeli törvénymódosítással kapcsolatban a Velencei Bizottság is kiemeli: a választási jogszabályok alapvető elemeit a választást megelőző egy éven belül nem szabad változtatni (Code of Good Practice in Electoral Matters, II.2.b. pont).

Hasonló álláspontot foglalt el e tekintetben eddig az Alkotmánybíróság is: 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy az Országgyűlésnek a választókerületi határok megváltoztatására vonatkozó kötelezettségét a 2006. évi általános országgyűlési választásokat követően, 2007. június 30-ig kell megtennie, mert *„alkotmányossági szempontból rendkívül aggályos, ha a választásokat közvetlenül megelőző időszakban kerül sor a törvénymódosításra"*.

Ezzel azonos álláspontot foglalt el az Emberi Jogok Európai Bírósága a Grúz Munkáspárt kontra Grúzia ügyben 2008. október 8-án hozott – az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban is hivatkozott – ítéletében (Grúz Munkáspárt kontra Grúzia, 2008. október 8., Appl. no. 9103/04). A Bíróság megállapította, hogy általában a választási rendszer stabilitása a kívánatos, a választások alapvető szabályait nem helyes túl gyakran, különösen nem a választások előtt módosítani, különben az állam veszélyezteti a szabad választás garanciáinak tiszteletét és az azokba vetett bizalmat.

Budapest, 2014. február „ 19 „

Tisztelettel:

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium * 5. *