

**54/2008. (IV. 24.) AB határozat**

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 65. számában  
AB közlöny: XVII. évf. 4. szám

**270/E/2006**

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 96/A. § (1) bekezdésével összefüggésben, amely a külképviseleten történő szavazás szabályait állapítja meg. Ezeket az indítványokat – azok összefüggő tárgya miatt – az

Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és azokat jelen határozatában egységesen bírálta el.

2. Az egyik indítványozó hivatkozott arra, hogy a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve minden, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgár jogosult választójogával élni, akár belföldön, akár külföldön tartózkodik. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta azon állampolgárok választójogának garantálását, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás idején azonban külföldön tartózkodnak. Az indítványozó álláspontja szerint a mulasztás által sérült az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében meghatározott választójoga.

Az indítványozó szerint a Ve. 96/A. § (1) bekezdése ellentétes továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, mivel alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza azáltal, hogy az országgyűlési választások alkalmával – ellentétben az európai parlamenti választásokkal – nem biztosítja minden külföldön tartózkodó személy számára a külképviseleten történő szavazás lehetőségét.

3. Egy másik indítványozó a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Előadta, hogy a választójog egyszeri és megismételhetetlen, alkotmányjogi és rendszerbeli szerepe is indokolja, hogy a szabályozás mindenképpen tegye lehetővé a választópolgár számára legfontosabb részvételi jogának gyakorlását. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése olyan technikai korlátot jelent, amely sérti a választójog általánosságának elvét, és ezáltal korlátozza az Alkotmány 70. § (1) bekezdését. Hivatkozott arra, hogy a választási eredmény megállapításához fűződő érdek és a jogorvoslat joga más módon is biztosíthatóak, így az Alkotmány 8. § (2) bekezdésre figyelemmel szükségtelen és aránytalan a választójog korlátozása.

4. A harmadik indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Ennek keretében előadta, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése nem teremti meg minden, a (magyarországi) választás napján külföldön tartózkodó állampolgár számára az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében meghatározott választójog gyakorlásának feltételeit, és ezáltal sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elve.

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

(...)

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre 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.

(...)

(5) Nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára akkor sem választható, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy más hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

(...)

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 Ve. kifogásolt, illetve figyelembe vett rendelkezései:

„1. § E törvény célja, hogy a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek, valamint a választási szervek egységes, áttekinthető és egyszerű eljárási szabályok alapján, törvényes keretek között gyakorolhassák a választásokkal kapcsolatos jogaikat.

(...)

3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,

b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,

f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.

(...)

96/A. § (1) Az első fordulóban a külképviseleten a magyarországi szavazás napját megelőző 7. napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Azokon a külképviseleteken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest -1 vagy -2 óra, a helyi idő szerinti 6 óra és a közép-európai idő szerinti 19 óra között lehet szavazni. Az amerikai kontinensen létesített külképviseleteken a magyarországi szavazást megelőző 8. napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni."

### III.

A külföldön történő szavazás kérdésével az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott. A 3/1990. (III. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. Az Abh1. indokolása megállapította az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt választójog sérelmét azok esetében, akik a választás napján nem tartózkodnak Magyarországon. „Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának” (ABH 1990, 25, 26.).

Ezt követően az Országgyűlés „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” szóló 1990. évi XVI. törvény 7. § (1) bekezdésével módosította az Alkotmány 70. § (1) bekezdését, és az aktív választójog gyakorlásának lehetőségét azokra szűkítette, akik a választás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodnak. Ezt az alkotmányi korlátozást azonban „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a megszüntette, így ezt követően az Alkotmány ismét biztosította az aktív választójogot minden olyan Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár számára, aki nem esik kizáró ok alá.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány ismét megnyitotta a szavazás lehetőségét ama választópolgárok számára, akik a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén kívül tartózkodnak, a Ve. csak az Európai Parlament tagjainak megválasztásával összefüggésben tartalmazott szabályokat arra vonatkozóan, hogy azok a választópolgárok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak, hogyan gyakorolhatják választójogukat. A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák.

A határozat kifejtette, hogy „[a]z Alkotmány 70. § (1) bekezdésében szabályozott aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos alapvető jog, amely akkor képes érvényesülésre, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit, törvény szabályozza gyakorlásuk módját, garanciarendszerét. A szabályozás hiánya lehetetlenné teszi a választópolgárok számára alapvető joguk gyakorlását” (ABH 2004, 446, 451-452.).

Az Országgyűlés a mulasztással létrejött alkotmányellenes helyzet orvoslása érdekében „a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról” szóló 2005. évi LXXXI. törvény 33. §-val módosította a Ve. rendelkezéseit, és az – indítványokkal támadott – 96/A. § rendelkezésével egészítette ki. A törvény 63. § (3) bekezdésének b) pontja értelmében a Ve. 96/A. §-a 2009. december 31-én hatályát veszti. A törvény indokolása értelmében erre azért kerül sor, hogy az addig megtartásra kerülő választások és népszavazások tapasztalatai felhasználhatóak legyenek a külföldi szavazás későbbi szabályozása során.

#### IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során áttekintette a nemzetközi egyezményeket, valamint más államok gyakorlatát a külföldről történő szavazás vonatkozásában.

A szabad választásokhoz való jogot az 1993. évi XXX. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve is tartalmazza. Ennek 3. cikke szerint „a Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”. Bár e cikk szövegszerűen csak intézményvédelmi kötelezettséget fogalmaz meg az államok számára, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben [9267/81 ECHR (1987. március 2.)] megállapította, hogy e cikk egyéni jogokat foglal magába: a választójogot és a választhatóság jogát. A Bíróság rámutatott, hogy az államok szabad és tisztességes választás tartására irányuló kötelezettsége magába foglalja a választójog általánosságát, amely alapelvekből viszont következik az egyén joga arra, hogy részt vegyen a választáson. A Hirst kontra Egyesült Királyság ügyben [74025/01 ECHR (2005. október 6.)] a Bíróság azt is megállapította, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkébe foglalt jogok a hatékony és működő jogállam kialakításának és működtetésének lényeges feltételei. E jogok nem tekinthetők abszolút jellegűeknek, de a korlátozásnak törvényes célt kell szolgálniuk és meg kell felelniük az arányosság követelményének.

A Podkolzina kontra Lettország ügyben [46726/99 ECHR (2002. április 9.)] az Egyezmény megsértését állapította meg amiatt, hogy a kérelmezőt amiatt törölték a képviselőjelöltek listájáról, mert nem ismerte megfelelően a hivatalos nyelvet. A Melnychenko kontra Ukrajna ügyben [17707/02 ECHR (2004. október

19.)] azonban a Bíróság azt állapította meg, hogy a belföldi lakóhely megkövetelése a passzív választójog gyakorlásánál összeegyeztethető az Egyezményvel.

Szintén biztosítja a választójogot az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. Ülésszakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány). Az Egyezségokmány 25. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy (...) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését".

Az európai országok jogi szabályozását áttekintve megállapítható, hogy vannak államok, amelyek nem teszik lehetővé a választójog külföldön történő gyakorlását. Ezek közé tartozik Ciprus, Csehország, Lengyelország és Lettország. Az európai államok többsége azonban ismeri a külföldi szavazás intézményét. Sajátosan szabályozza a szavazás külföldön történő gyakorlását Olaszország jogrendszere. Az Olasz Köztársaság Alkotmánya értelmében a „kamarákba történő választás során külföldi választókerületet kell létrehozni” [48. cikk (4)]. A választójogi törvény értelmében a külföldi választókerületben 18 képviselőt választanak meg. A választójogot külföldön csak azok az állampolgárok gyakorolhatják, akik állandó jelleggel tartózkodnak külföldön; ez a jog az átmeneti külföldi tartózkodás esetére nem biztosított.

A külföldön történő szavazásnak alapvetően két formája terjedt el; a postai úton, illetve a külképviseleten történő szavazás. A postai úton történő szavazást teszi lehetővé a német választójogi rendszer. A szövetségi választójogi törvény („Bundeswahlgesetz”) alapján a választópolgár választószelvényt („Wahlschein”) igényelhet, amely feljogosítja a szavazat postai úton történő leadására, oly módon, hogy az a választás napján 18 óráig megérkezzen (36. §). Hasonló megoldást választott a svájci törvényhozó is, ahol a postai úton történő szavazásnak – a választójogon kívül – nincsenek előfeltételei, a választópolgárnak nem szükséges ehhez külön kérvényt benyújtania [a politikai jogokról szóló szövetségi törvény (1976. december 17.) 5. cikk 3.]. Az Egyesült Királyság jogrendszere a postai úton történő szavazást 1918 óta biztosítja. A választópolgárnak a választás előtt jeleznie kell, hogy szavazatát postai úton kívánja leadni, és személyazonosságáról tanú előtt kell nyilatkoznia. A nyilatkozatot a szavazattal együttesen kell postára adni (Representation of the People Act 2000). Szintén a postai úton történő szavazást teszi lehetővé Írország jogrendszere, de csak azok számára, akiknek aránytalan nehézséget jelentene a szavazat választókerületben történő leadása (a fegyveres erők, rendőrség tagjai, diplomáciai testületek tagjai és házastársaik stb.).

A postai szavazás különleges formája az elektronikus szavazás, amelynél a voksokat hálózati kapcsolaton (jellemzően, de nem kizárólagosan: interneten) keresztül lehet leadni. E megoldást egyelőre kísérleti jelleggel alkalmazzák az Egyesült Királyságban, Svájcban, Észtországban és Ausztriában.

Más államok a választójog külföldön történő gyakorlását oly módon biztosítják, hogy lehetőséget adnak a szavazat külképviseleten történő leadására. Külképviseleten történő szavazást ír elő – Magyarország mellett – például Dánia, Finnország (a népszavazás egyes esetei kivételével) és Norvégia választójogi törvénye. Ezekre az államokra általánosan jellemző, hogy a választás időpontja megelőzi a „hazai” választás időpontját, azonban az államok többsége a szavazatok leadására hosszabb határidőt biztosít. Norvégiában a választást szeptember hónap valamelyik hétfői napján kell megtartani, amelyet a király jelöl meg. A külföldön tartózkodó norvég választópolgárok július elseje és a választást megelőző péntek között adhatják le szavazataikat Norvégia külképviseletein (Lov om valg til Stortinget § 8-1.).

A választójog gyakorlásának elősegítése érdekében több állam lehetőséget ad arra, hogy a választópolgárok szavazataikat belföldön, a választás napját megelőzően adják le. Ilyen lehetőséget biztosít például Dánia, Norvégia, Spanyolország és Svédország.

## V.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta. Az Abtv. 48. §-a 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.

A jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panasz elsődlegesen nem a Ve. külföldi szavazást szabályozó szakaszának alkotmányellenességét állítja, hanem azt kifogásolja, hogy a jogalkotó nem teremtette meg maradéktalanul a választás napján külföldön tartózkodók számára az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt alapjog gyakorlásának a feltételeit. Olyan szabályt hiányol, amely az átmeneti külföldön tartózkodás esetére is teljeskörűen biztosítja a választójog gyakorlásának lehetőségét. Az alkotmányjogi panasz tehát – tartalma szerint – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányul. Mivel pedig az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozóval szemben alkalmazzák az alkotmányellenes jogszabályt, ezért alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1373.; 3/2007. (II. 13.) AB határozat, ABK 2007. február, 83,

84.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt vizsgálta. Az ebben foglalt rendelkezés szerint az országgyűlési választások első fordulójában a külképviseleten a magyarországi szavazást megelőző hetedik (az amerikai kontinensen nyolcadik) napon leadni szavazatokat.

Az Alkotmány 70. és 71. §-ai csupán az aktív és passzív választójog szabályait, valamint a választási alapelveket rögzítik, és nem tartalmazzak rendelkezést a választás egyéb anyagi jogi és eljárási szabályaira vonatkozóan. Más, választásokkal összefüggő intézmények nem következnek közvetlenül az Alkotmányból. Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése azonban felhatalmazza az Országgyűlést arra, hogy a választások szabályait – a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvényben állapítsa meg. Ezért „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megalkotása során. (...) 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.). Hasonlóképpen az Abh2. rámutatott: „az Országgyűlés szabad mérlegelésének tárgya az is, hogy a szavazás milyen módját rendeli alkalmazni a külföldön történő szavazás esetében. Önmagában az, hogy a törvényhozó a szavazásnak milyen rendjét szabályozza, nem alkotmányossági kérdés, alkotmányossági kérdést akkor vet fel a szavazás, illetőleg a szavazatszámolás törvényi rendezése, ha szabályai az Alkotmány valamely rendelkezésével ellentétesek” (ABH 2004, 446, 454.). Az indítványozó által vitatott rendelkezés megítélése során tehát az Alkotmánybíróság nem tekinthet el a magyar választójogi rendszer sajátosságaitól, ezért jelen ügyben a Ve. 96/A. § (1) bekezdésének alkotmányosságát a törvényhozó által kialakított választási rendszer keretein belül vizsgálta.

A Ve. kifogásolt rendelkezése alapján csupán a szavazás időpontja tekintetében van eltérés a magyarországi és a külföldi szavazás között, egyebekben nem érinti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt választójogot. Mint az a fentiekben áttekintett nemzetközi gyakorlatból látható, azok az államok, amelyek a külföldi szavazás lehetőségét a külképviseleten biztosítják, a „hazai” szavazást megelőző időpontban állapítják meg a szavazatok leadásának határidejét. A Ve. 96/A. § ezzel elősegíti a Ve. 3. § f) pontjában található alapelv, a választás eredménye gyors és hiteles megállapításának érvényesülését, megteremtve ezzel a jogbiztonságot, amely az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság fontos tartalmi eleme [45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 206, 207.]. A választás eredményének gyors



is hiteles megállapítása különös jelentőséggel bír a választás első fordulójában, mivel érvényességének és eredményességének ismerete a második forduló megelőzően, azaz két héten belül szükséges. Ha ez az eljárási elv nem érvényesülne, ellehetetlenülne az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog gyakorlása is.

Az a tény tehát, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése a külképviseleten történő szavazás időpontját a magyarországi választás napjánál korábbi időpontban határozza meg, önmagában nem jelenti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétesen korlátozza a választójog általánosságának az elvét. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alkalmazásában a választójog általánossága önmagában nem alapvető jog, hanem olyan alapelv, amely a választójog demokratizmusának a garanciája. Ezért az Alkotmányban szabályozott alapvető jogokat korlátozó jogszabályok alkotmányosságának megítélésére az Alkotmánybíróság által kimunkált „szükségesség/arányosság” teszt alkalmazásával a választási eljárási szabályok alkotmányellenessége általában nem ítéltető meg (lásd Abh2., ABH 2004, 446, 453.). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság, erre irányuló indítvány alapján, vizsgálta azt is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött-e létre azért, hogy a törvényhozó nem biztosította a választójog gyakorlását azon választópolgárok számára, akik a külképviseleti szavazás időpontjában Magyarországon, a magyarországi szavazás időpontjában pedig külföldön tartózkodnak. Az ilyen választópolgárok ugyanis sem külföldön, sem Magyarországon nem gyakorolhatják választójogukat.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy 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 Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is,

ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [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.]. „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmány sértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Az országgyűlési választások során a választójog általánossága azt jelenti, hogy minden nagykorú, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező állampolgár – az Alkotmány 70. §-ában meghatározott kivételektől eltekintve – rendelkezik aktív és passzív választójoggal. Ennek következményeként a választási akadályok törvényi úton nem bővíthetők, a törvényhozónak nincs lehetősége az alkotmányi korlátokon túlmenően további objektív korlátokat állítani. Ebből az alapelvből az is következik, hogy a választójog gyakorlását a törvényhozó csak eljárási feltételekhez kötheti.

A 6/1991. (II. 28.) AB határozat megállapította: „[a]z Alkotmánybíróság sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz” (ABH 1991, 19, 20.).

A választójog általánossága nem abszolutizálható, de – külön felhatalmazás hiányában is – a törvényhozó alkotmányos kötelezettségévé teszi, hogy minél szélesebb körben segítse elő a választójog gyakorlásának lehetőségét. Amiatt, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési választások első fordulója esetében a szavazásra a külképviseleteken egy héttel (az amerikai kontinensen nyolc nappal) korábban kerül sor, mint a magyarországi választókerületekben, azok a választópolgárok, akik a külföldi szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján külföldön tartózkodnak, nem tudják gyakorolni a választójogukat. Az ilyen választópolgárok nem tudnak igénybe venni olyan alternatív jogintézményt sem, amelyik lehetővé tenné számukra a választójog gyakorlását. Ez a körülmény alkotmányellenes módon sérti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében rögzített választójog gyakorlásának feltételeit, valamint az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt alapelv érvényesülését. Emiatt az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést jogalkotói kötelezettségének teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való

közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. április 22.

Dr. Bihari Mihály  
Az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér  
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András  
alkotmánybíró

Dr. Holló András  
alkotmánybíró

Dr. Kiss László  
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter  
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István  
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás  
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós  
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter  
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László  
alkotmánybíró