

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG  
I/3653/2012.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Lenkovics Barnabás*, *dr. Pokol Béla* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 82. § (2) bekezdése, 88. § (1) bekezdése, 92. §-a és 106. §-a alaptörvény-ellenes.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 151. §-a alaptörvény-ellenes.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 152. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenes.
4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 154. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes.
5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 353. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján a T/8405. számú törvényjavaslat alapján törvényt fogadott el a választási eljárásról (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2012. december 1-jén küldte meg a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésének elrendelésére. A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – a részére előírt határidőn belül – 2012. december 6-án az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. §-a alapján indítványozta a ki nem hirdetett Törvény 88. §-a, 92. §-a, 151. §-a, 152. § (5) bekezdése, 154. § (1) bekezdése és 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A köztársasági elnök kifejezetten kérte, hogy a rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmánybírói vizsgálata az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján terjedjen ki az azokkal szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezésekre is. A köztársasági elnök kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján állapítsa meg a Törvény vonatkozásában az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket is.

A köztársasági elnök elsőként a Törvény két, a központi névjegyzék tárgykörébe tartozó rendelkezését kifogásolta. A Törvény 88. §-ával kapcsolatban az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának tartotta, hogy a magyarországi laccímmel rendelkező választópolgár a

névjegyzékbe vétel tekintetében a lakcíméhez van kötve. A köztársasági elnök szerint az önkéntes feliratkozás lehetőségének szűkítése az Alaptörvényhez képest indokolatlan, több választói csoport (pl.: ingázó, illetve időlegesen külföldön munkát vállaló, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok) számára különösen hátrányos. A Törvény 92. §-át illetően pedig az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésnek tartotta azt, hogy a Magyarországon élő állampolgárokhoz képest a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok személyesen nem kérhetik a névjegyzékbe vételt, a levélben történő regisztráció lehetősége viszont az előbbiektől eltérően nyitva áll számukra. Mindezek alapján a köztársasági elnök kérte a Törvény 88. §-a és 92. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, s e törvényhelyek kapcsán kifejezetten kérte, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgálatát az Abtv. 52. § (3) bekezdésére tekintettel folytassa le.

A köztársasági elnök a választási kampány tárgykörébe tartozó több rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is kezdeményezte. A köztársasági elnök szerint a Törvény 151. §-a, valamint 152. § (5) bekezdése ellentétes az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal. Alaptörvény-ellenes korlátozásnak tartotta, hogy a Törvény 151. §-a csak a közszolgálati médiaszolgáltatóknak engedi politikai reklám közzétételét, s a 151. § (3) bekezdése még a közszolgálati médiaszolgáltatók számára is megtiltja a politikai reklám közzétételét a szavazást megelőző negyvennyolc órában. Ehhez hasonlóan alaptörvény-ellenesnek tartotta, hogy a Törvény 152. § (5) bekezdése megtiltja a filmszínházaknak politikai hirdetés közzétételét a teljes kampányidőszakban. A sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadságával ellentétesnek tartotta továbbá, hogy a Törvény 154. § (1) bekezdése megtiltja a kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. Ez utóbbival kapcsolatban a köztársasági elnök álláspontja alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság 6/2007. (II. 27.) AB határozatára.

A köztársasági elnök végül kérte a Törvény 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is. Ezzel kapcsolatban hivatkozott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) (a továbbiakban: Ár.) 23. cikk (3)–(5) bekezdésére, amelyek időbeli korlátozás és további átmeneti szabályok nélkül alkalmazandók. Ehhez képest a Törvény 353. § (4) bekezdése a Törvény hatálybalépését követő első általános választását megelőző időszakra nem engedi alkalmazni az Ár. által előírt rendszert. Így a köztársasági elnök szerint ellentét van az Ár. és a Törvény 353. § (4) bekezdése között, s ezért az utóbbi ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

A köztársasági elnök az előzetes normakontrollra irányuló indítványának mellékleteként tájékoztatásul megküldte az Alkotmánybíróságnak a Demokratikus Koalíció, a Jobbik, a Lehet Más a Politika, továbbá a Magyar Szocialista Párt parlamenti frakciójának a Törvényhez fűzött, a köztársasági elnökhöz eljuttatott észrevételeit.

## II.

A köztársasági elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság által figyelembe vett rendelkezések a következők:

1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül

szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

(2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

(3) Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.

(4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.

(5) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

(6) Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

(7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

## 2. A Törvény rendelkezései:

„82. § (1) A központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás.

(2) A központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező, valamint választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött polgárnak (e fejezetben a továbbiakban együtt: választópolgár) az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek.”

„88. § (1) A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme, illetve a 89. § (2) bekezdése szerinti esetben a tartózkodásának helye szerinti jegyzőhöz

a) személyesen,

b) az ügyfélkapun keresztül

nyújthatja be.

(2) A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a Nemzeti Választási Irodához

a) levélben,

b) az ügyfélkapun keresztül

nyújthatja be.”

„92. § A Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgár névjegyzékbe vétel iránti kérelmére és a névjegyzékbe vételére a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárra irányadó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

„106. § (1) A választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.

(2) A 85. § (1) bekezdés szerinti választás évének január 1. napját követő napra kitűzött választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján az új központi névjegyzékben szerepel.”

„151. § (1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.

(3) A szavazást megelőző 48 órában közszolgálati médiaszolgáltató politikai reklámot nem tehet közzé.

(4) Az (1) bekezdés szerinti valamennyi lista nyilvántartásba vételét követően a jelölő szervezetek politikai reklámjait kötelesek a közszolgálati médiaszolgáltatók a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott időtartamban és meghatározott számú alkalommal közzétenni. Az erre felhasználható műsoridőt – amelynek tartama nem lehet több, mint 600 perc, európai parlamenti képviselők választása esetén 300 perc – médiaszolgáltatóként és a jelölő szervezetek között egyenlő arányban kell felosztani. Amennyiben az országos listát az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 8. § (2) bekezdése, valamint az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján két vagy több párt állította, e közzétételi kötelezettség pártonként nem, csak a közös pártlista tekintetében áll fenn.

(5) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.

(6) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

(7) Az (1) bekezdésben meghatározott médiaszolgáltatáson kívül más médiaszolgáltatásban, a szolgáltatók internetes honlapján, képújságában és teletextjében politikai reklám és politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

„152. § (5) Filmszínházakban politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

„154. § (1) A kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nem hozható nyilvánosságra.”

„353. § (4) Az országgyűlési képviselők e törvény hatálybalépését követő első általános választásán megelőző bármely választáson az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 23. cikk (3) bekezdése szerinti névjegyzékbe vétel megvalósítására a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény IV. Fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

A köztársasági elnök indítványában a Törvény központi névjegyzékbe vételre vonatkozó egyes rendelkezéseit kifogásolta, illetve kérte az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján az azokkal szoros tartalmi összefüggésben álló szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. A köztársasági elnök indítványában mindenekelőtt az Alaptörvény XXIII. cikkében garantált választójog korlátozásának vizsgálatát kezdeményezte. Az alapjogkorlátozás alkotmányosságának kritériumaira utalva kifejtette, hogy a választójog korlátozásának szükségességét a köztársasági elnök azért nem vizsgálta, mivel a korlátozás alapjai szerepelnek az Ár.-ban [23. cikk (3)–(5) bekezdés]. Az indítvány ezért a támadott részletszabályokkal összefüggésben csupán a korlátozás arányosságának kérdését vetette fel.

Az Alkotmánybíróság az Ár.-nak az indítványban hivatkozott 23. cikk (3)–(5) bekezdését az indítvány benyújtását követően meghozott, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában 2012. november 9-ei visszaható hatállyal megsemmisítette. A jelen eljárásban nem volt szükség megkeresni a köztársasági elnököt indítványa kiegészítése céljából. Egyrészt azért, mert az Abtv. 53. § (6) bekezdése alapján az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára irányuló köztársasági elnöki indítvány nem vonható vissza (kérelmének terjedelmét tehát nem is szűkítheti). Az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyébként sem csak a köztársasági elnök indítványa alapján, hanem hivatalból is vizsgálhatja, illetve az Alaptörvény védelmében a jogbiztonság elvére tekintettel vizsgálnia kell a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezéseit. Másrészt a köztársasági elnök megkeresése esetén az Alkotmánybíróság nem tudott volna eleget tenni az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdésében foglalt szabálynak, amely szerint az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára irányuló indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak értelmében az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Bár a köztársasági elnök indítványában kifejezetten – az önkéntes feliratkozás lehetőségének indokolatlan szűkítése miatt – csak a választójog korlátozása arányosságának a vizsgálatát kérte, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozásnak az Alaptörvény XXIII. cikkel való összeegyeztethetősége, s e körben szükségességének vizsgálata megkerülhetetlen. Magának a kérelemre történő névjegyzékbe vétel indokoltságának vizsgálata egyrészt előkérdése annak, hogy a kérelemre történő névjegyzékbe vételnek a részletszabályokkal történő szűkítése indokolt-e; másrészt, a jogkorlátozás arányosságának vizsgálatát a jogkorlátozás alkotmányos céljának megléte (szükségesség) esetén, ennek eredménye alapján kell elvégezni.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az indítvány alapján mindenekelőtt a választójog gyakorlásának a Törvény által létrehozott központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemhez kötését, s annak kapcsán a névjegyzékbe vétel kérelmezésének szükségességét is vizsgálta.

1. A Törvény 82. § (1) bekezdése szerint a központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás. A Törvény a központi névjegyzéket a választójog gyakorlásának fundamentumaként szabályozza. A központi névjegyzék tartalmazza ugyanis „annak megjelölését, hogy a választópolgár mely választáson, mely választókerületben rendelkezik a szavazás jogával, illetve mely választáson választható” a Törvény 2. mellékletének g) pontja szerint. A szavazóköri névjegyzék is a választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adatai alapján készül el, a Törvény 105. §-a szerint.

A Törvény 82. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező, valamint választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött polgárnak az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek. A

Törvény 88. §-a alapján a központi névjegyzékbe történő felvétel kérelmezhető, a kérelem benyújtása nem kötelező, elmulasztását a Törvény nem szankcionálja.

2. A Törvény 82. § (2) bekezdésében hivatkozott, választójoggal rendelkező személyek körét maga az Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) bekezdése határozza meg, az alábbiak szerint:

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

Ezen túlmenően az Alaptörvény XXIII. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára is jogosult arra, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

Végül pedig az Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdése szerint a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.

Az Alaptörvény a választójogot tehát egyrészt minden nagykorú magyar állampolgár alapvető jogaként biztosítja. Az Alaptörvény továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán alapvető jogként biztosítja az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára választójogát is. Végül a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek is választójoga van az Alaptörvény értelmében.

Az Alaptörvény e rendelkezéseihez képest a Törvény több helyen a választójog gyakorlásának feltételeként szabályozza azt, hogy a választópolgár kérje a központi névjegyzékbe való felvételét. Így a Törvény az Alaptörvény XXIII. cikkében alapvető jogként garantált választójog gyakorlását egy törvényi többletfeltételtől teszi függővé.

3. Az Alkotmánybíróság a Törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor figyelemmel volt arra, hogy a választópolgárok aktív közreműködésével történő regisztráció kapcsán hasonló külföldi példák is ismeretesek. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot megelőzően fontosnak tartotta rögzíteni a következőket.

3.1. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve; az Alaptörvényben biztosított hatásköreinek többségében az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálja [24. cikk (2) bekezdés a)-e) pont].

3.2. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata ezzel lényegében megegyező szabályt tartalmazott, amelynek az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre is kiható jelentőséget tulajdonított:

„A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállaltat és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. [...] Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog

általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek”. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

3.3. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. E rendelkezés a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” garatálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A korábbi Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság már kimondta: »A 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden „vállalt” nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.« [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

Ennek a rendelkezésnek az érvényesítését szolgálja az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott hatásköre, amely szerint vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését (megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést).

3.4. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata során számos esetben végzett nemzetközi jogösszehasonlítást, azaz megvizsgálta más európai, illetve egyéb külföldi országok adott tárgykörre vonatkozó szabályozását [vö. az állami jelképek kérdésében a 13/2000. (V. 12.) AB határozat, a válaszadási jog tekintetében az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, az eutanázia kérdésében a 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, vizsgálóbizottságok működése tekintetében az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének tilalmára vonatkozó kérdések tekintetében a 6/2007. (II. 27.) AB határozat, a parlament tanácskozásainak rádiós és televíziós közvetítésével kapcsolatban 20/2007. (III. 29.) AB határozat, a családon belüli erőszakkal és a távollattal kapcsolatban 53/2009. (V. 6.) AB határozat]. A vizsgálatokban az Alkotmánybíróság jellemzően az adott jogintézmények bevezetésének indokait, célját igyekezett áttekinteni, ennek során keresve a közös elemeket és az ellentéteket is; gyakran arra a megállapításra jutva, hogy a tárgybeli jogalkotás jelentős változatosságot mutat, nemcsak a tengerentúli és az európai államok viszonyában, de az európai államok között is.

Egy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozásnak a jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet. Ezért – elismerve, hogy egy szabályozási megoldás megítéléséhez segítséget jelenthet a külföldi tapasztalatok figyelembe vétele is – az Alkotmánybíróság nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhang vizsgálata kérdésében.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában megállapította: „az indítványokban megfogalmazott az az álláspont pedig, amely szerint az alkalmazott megoldás a nemzetközi gyakorlatban példátlan, nem a nemzetközi (államközi) gyakorlatra vonatkozik, hanem a külföldi gyakorlatra, és mint ilyen, az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése szempontjából irreleváns[,] alkotmányellenesség tehát ezen az alapon sem áll fenn”. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.] E szempontokra is figyelemmel megállapítható továbbá: önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel, így Magyarország Alaptörvényében biztosított jog korlátozásának elégséges indoka sem lehet.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései és az Alkotmánybíróságnak az ezekkel

összefüggő eddigi joggyakorlata, valamint az indítványban foglaltak alapján, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeire is figyelemmel bírálta el.

3.5. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikke szerint a szabad választásokhoz való jog tekintetében „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.”

3.5.1. Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság (teljes nevén: Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel), a *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumban [Opinion no. 190/2002, Strasbourg, 23 May 2003, CDL-AD(2002)23rev] foglalta össze az európai választási rendszerek alapelveit, és fogalmazott meg ezekkel kapcsolatos irányelveket és ajánlásokat.

A dokumentum leírja, hogy a gyakorlatban a választói névjegyzékekkel kapcsolatban gyakran kiderül, hogy azok pontatlanok, ami vitákhoz vezet. A névjegyzékek összeállítását sokszor megnehezíti a hatóságok részéről a tapasztalat hiánya, a népességmozgások és az a tény is, hogy csak kevés állampolgár veszi a fáradságot arra, hogy a közszemlére tett névjegyzéket ellenőrizze. A Bizottság a megbízható névjegyzékek kritériumai között említi – többek között – a névjegyzékek állandóságát, továbbá a rendszeres felülvizsgálat követelményét. A dokumentum megfogalmazza, hogy a névjegyzék adatait rendszeresen, legalább évente egyszer frissíteni kell annak érdekében, hogy a helyi hatóságok begyakorolják mindazokat a feladatokat, amelyek a névjegyzék évenként azonos időpontban történő frissítéséhez kapcsolódnak; ugyanakkor azt is javasolja, hogy ahol a névjegyzékbe vétel nem automatikus, ott megfelelően hosszú időszakot kell hagyni annak kérelmezésére. A Bizottság tehát a hivatalbóli névjegyzékbe vezetés elismerése mellett nem zárja ki a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét sem, azonban nem fogalmaz meg további részletes szempontokat arra vonatkozóan, hogy az utóbbi megoldás alkalmazása milyen szabályozási környezetben, milyen körülmények között indokolt, illetve fogadható el.

3.5.2. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlatának elektronikus kereső programja (HUDOC) szerint a 15 ezer körüli érdemi ítéletből 82 ügy kapcsolódott az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkéhez. A panaszok egy része az aktív választójogra vonatkozott, de a nagyobbik része inkább a passzív választójog gyakorlása szempontjából fogalmazódott meg. A panaszok megítélésénél a Bíróság egy jól kidolgozott szempontrendszerből indul ki, amely az utóbbi évek csaknem minden választási ügyében megjelent.

3.5.3. A Bíróság több ítéletében is foglalkozott a választójog gyakorlására vonatkozó feltételek állami biztosításának kötelezettségével, s ennek kapcsán megállapította:

„Jóllehet a szerződő feleknek széleskörű mozgásszabadságuk van a választáshoz és a választhatósághoz való jog feltételeinek megfogalmazásában, a Bíróságra tartozik annak végső megállapítása, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. cikkének követelményei teljesültek-e; meg kell győződnie arról, hogy ezek a feltételek a kérdéses jogokat nem korlátozzák-e oly mértékben, hogy az már lényegüket érinti és megfosztja őket ténylegességüktől; hogy jogszerű célra irányulnak-e; és hogy az alkalmazott eszközök nem aránytalanok vagy önkényesek. [lásd *Mathieu-Mohin és Clerfayt*, uo., 52. §, *Gitonas és társai kontra Görögország*, 1997. július 1, 39. §, (...) *Yumak és Sadak kontra Törökország*, 2008. július 8., (...) 109. §]” (*Orujov kontra Azerbajdzsán*, 2011. július 26., 41. §, Appl. no. 4508/06).

A Bíróság is rámutatott az állam intézményvédelmi kötelezettségére: »Meg kell továbbá jegyezni, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében átfogott területen mindenekelőtt nem egy tartózkodási vagy be nem avatkozási kötelezettség áll, mint a polgári és politikai jogok java részében, hanem éppen az államot terhelő olyan kötelezettség, hogy pozitív intézkedéseket fogadjon el avégett, hogy „rendezzen”



demokratikus választásokat. (*Mathieu Mohin és Clerfayt*, uo., 50. §) E tekintetben a Bíróság számot vet azzal a ténnyel is, hogy a szavazati jog, azaz az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében garantált jog „aktív” aspektusa nem valamiféle privilégium. A XXI. században, egy demokratikus államban a vélelemnek azt kell elősegítenie, hogy ezt a jogot minél szélesebb körre terjesszék ki. [*Hirst* (no. 2), uo., 59. §]« (*Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország*, 2012. március 15., 67. §, Appl. no. 42202/07)

„Ebből az következik, hogy a lakosság bizonyos csoportjainak vagy kategóriáinak a szavazati jogból való kizárása összeegyeztethető kell, hogy legyen az 1. jegyzőkönyv 3. cikkét megalapozó elvekkel (lásd *Ždanoka*, uo., 105. §). A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a szavazati joghoz kapcsolt az életkori minimum vagy helybenlakási kritériumok elvben összeegyeztethetőek az 1. jegyzőkönyv 3. cikkével. [lásd *Hirst* (no. 2), uo., 62. §; *Hilbe kontra Liechtenstein* (...)] Úgy tekintette, hogy az általános választás elvétől történő generális, automatikus és differenciálatlan eltérés azzal a kockázattal jár, hogy az így választott törvényhozói testület és az általa meghozott törvények demokratikus érvényessége megkérdőjelezhető. [lásd *Hirst* (no. 2) uo.]” (*Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország*, 2012. március 15., 68. §, Appl. no. 42202/07).

A Bíróság az állam által alkotott választójogi szabályokkal szemben követelményként fogalmazta meg: „A megszabott feltételek nem akadályozhatják a törvényhozás megválasztásában az emberek szabad akarat-kifejezését, tükrözniük, és nem akadályozniuk kell az eltökéltséget a választási eljárás integritásának és hatékonyságának fenntartásában.” [*Hirst kontra Egyesült Királyság* (No. 2.), 2005. október 6., 62. §, Appl. no. 74025/01]

3.5.4. A jelen ügyben is vizsgált választói regisztráció kérdését illetően iránymutató jellegű a Bíróságnak a *Grúz Munkáspárt kontra Grúzia* ügyben 2008. október 8-án hozott ítélete (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., Appl. no. 9103/04). Az ügy előzményeként a Bíróság figyelemmel volt arra, hogy a 2003. november 2-án tartott parlamenti választásokon Grúzia nem rendelkezett egységes központi választói névjegyzékkel, az egyes választókerületekben használt névjegyzékek szignifikáns anomáliákat és hibákat tartalmaztak (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 49. §, Appl. no. 9103/04). Ez számos választási csalásra adott lehetőséget, ami végül az országban a választásokat követően kirobbant forradalomhoz vezetett. Grúzia Legfelsőbb Bírósága a csalások miatt részben megsemmisítette a 2003. november 2-i választások eredményét, ezért a parlamenti választásokat meg kellett ismételni, amire végül 2004. március 28-án került sor. A Bíróság ítélete – mindezek után alapvetően – azt a regisztrációs rendszert vizsgálta felül, amelyet a megismételt választás céljára alakítottak ki.

A Bíróságnak egyebek mellett arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy az eset összes körülményeit figyelembe véve összeegyeztethető-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével a választói regisztráció Grúziában alkalmazott aktív rendszere. A Bíróság ennek kapcsán rámutatott arra, hogy bizonyos szabályok, amelyek egy választási rendszer kontextusában elfogadhatatlanok, egy másik választási rendszerben elfogadhatók lehetnek (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 89. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság megállapította továbbá, hogy általában a választási rendszer stabilitása a kívánatos, a választások alapvető szabályait, – mint amilyen a választói névjegyzék vezetésére vonatkozó szabályozás is –, nem helyes túl gyakran módosítani, különösen nem a választások előtt, különben az állam veszélyezteti a szabad választás garanciáinak tiszteletét és az azokba vetett bizalmat (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 88. §, Appl. no. 9103/04).

A Bíróság az adott ügyben nem állapított meg jogsértést (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 92. §, Appl. no. 9103/04), amit az eset nagyon sajátos körülményeivel indokolt, az ítélet szerint ugyanis minden választójogi szabályozás alapvetően az adott ország politikai fejlődésének fényében vizsgálendő. A Bíróság ilyen sajátos körülményként értékelte mindenképp azt, hogy az előző parlamenti választás kudarca a megfelelő választói névjegyzék hiányára volt visszavezethető (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 85. §, Appl. no. 9103/04). Valamint azt, hogy korábban a választókról nem volt központi névjegyzék, a rendelkezésre álló helyi listák pedig megbízhatatlanok voltak (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 85. §, Appl. no. 9103/04).

A Bíróság figyelembe vette továbbá, hogy az aktív regisztráció javított a korábbi helyzeten, számos korábbi hibát kiküszöbölt (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 86. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság értékelte, hogy a választók még a szavazás napján is regisztrálhattak (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 86. §, Appl. no. 9103/4). Jelentősége volt továbbá annak, hogy a grúz hatóságok a nemzetközi szervezetek ajánlásait hajtották végre (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 87. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság figyelembe vette végül, hogy a rendelkezésre álló igen rövid idő (lényegében négy hónap) alatt túlzott és gyakorlatilag elvárhatatlan (*excessive and impracticable*) lett volna egy ideális megoldást elvárni a grúz hatóságoktól (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 87. §, Appl. no. 9103/04).

A fentiek alapján általános érvennyel megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozás csak legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. Bejártott, működő választói névjegyzék mellett, – figyelembe véve, hogy az általános választójog immár nem privilégium, azt a választópolgárok lehetőleg minél szélesebb köre számára biztosítani kell –, az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg.

Mindezekre figyelemmel volt az Alkotmánybíróság, amikor vizsgálta azt a kérdést, hogy a névjegyzékbe vétel iránti kérelem jogintézménye a Törvényben szabályozott formában az Alaptörvénnyel összhangban korlátozza-e a választójogot. Ezt mindazonáltal az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára irányuló indítvány keretei között bírálta el.

4. Az Alkotmánybíróság a választójogot számos korábbi határozatában vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozatai az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben hogyan használhatók fel az újabb ügyekben. A határozat szerint az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. A határozat kimondta, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.

A választójogot alapvető jogként az előző Alkotmány 70. §-a is rögzítette, hasonlóan elismerve azoknak a választójogát, akik az Alaptörvény XXIII. cikke alapján is rendelkeznek választójoggal. Az Alkotmány 70. §-a továbbá a választójog korlátozását is tartalmilag az Alaptörvényhez hasonlóan szabályozta; a választójog központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötését az Alkotmány sem tartalmazta. Az Alaptörvény ugyanakkor a magyar állampolgárok tekintetében a magyarországi lakóhelyet már nem határozza meg a választójog feltételeként, és ezzel a választójogot a magyar állampolgárok olyan csoportjának is biztosítja, akik korábban nem rendelkeztek választójoggal. Ez azonban nem változtat azon, hogy a választójoggal rendelkezők döntő többsége esetében az Alaptörvény XXIII. cikke az Alkotmány 70. §-ával a jelen ügyben eldöntendő alkotmányjogi kérdések szempontjából tartalmilag azonosan szabályozza a választójogot, ezért az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban foglalt jogértelmezését a jelen ügy vizsgálatára során is irányadónak tekintette.

5.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a választójog Alaptörvényben kifejeződő tartalmát vizsgálta.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát a (4) bekezdés szerint a választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja. A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát. Az Alaptörvény szerint a nép nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően a B) cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a választópolgárok kizárólag az aktív

választójog négy évenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a képviseleti szervek, különösképpen az Országgyűlés összetételére. Éppen ezért, „akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.” [6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.]

A választójogot az Alaptörvény XXIII. cikke garantálja. Az itt található választójogi szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái. Ebből következik, hogy a nép közvetett hatalomgyakorlásának, vagyis az aktív választójognak a korlátozása egyszersmind a B) cikkben foglalt demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti. „A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer.” A választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló képviseleti szerveket „konstituálja, legalizálja és legitimizálja.” [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.]

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata során azt is kimondta, hogy a választójog „[o]lyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt előírásnak megfelelően törvény – határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.” [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 516.] Ebből következően a választójog olyan alapjog, amely kizárólag az arra vonatkozó szabályozásban megnyilvánuló állami közreműködés révén érvényesülhet, vagyis gyakorlásának feltételeit, körülményeit az állam biztosítani hivatott. A választójog ebből a szempontból tehát kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.

A választójog alanyi oldalán a választójogosultság, mint az állampolgár politikai alapjoga áll. A választójog az Alaptörvényben elismert, – a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló – alapvető jog. A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát.

A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná. A választójog, mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele tehát, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje.

A választójog alanyi oldala és az azt garantáló állami intézményvédelmi kötelezettség keretei között a választójogi rendszer konkrét szabályozására nézve az Alkotmánybíróság a következő gyakorlatot alakította ki. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatban kimondta, hogy „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” (ABH 1996, 509, 513.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a fentiek szerint az következik, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető. Az állam alapvetően széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a

választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. Ritkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.

5.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a választójog korlátozásának feltételeit, követelményeit vizsgálta.

Az Alaptörvény a választójog garantálása mellett szűk körben maga is meghatároz kizáró feltételeket. Így a XXIII. cikk (6) bekezdése értelmében nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható továbbá az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Az Alaptörvény tehát kifejezetten csak az ismertetett esetekben teszi lehetővé a választójog kizárását. Az Alaptörvény a választójog más korlátozását, így annak a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötését nem ismeri.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójogosultságból való kizárásra vonatkozó szabályoknak az alkotmány választójogi klauzulájából kell kitűnnie. A korábbi Alkotmány 70. §-ához hasonlóan az Alaptörvény XXIII. cikkének szövege is azt az értelmezést támasztja alá, miszerint az itt meghatározott választójogi feltételek köre zárt rendszert alkot. Ebből következően a választójogból való kizárás csak a XXIII. cikkben foglalt, kifejezetten nevesített esetekben lehetséges. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet követte abban az ügyben, amikor a választhatóságra vonatkozóan a 70. §-on kívüli, más kizáró okot állító törvényi rendelkezés alkotmányellenességét mondta ki. A 16/1994. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten deklarálta, hogy „nem lát alkotmányos lehetőséget arra, hogy a törvény az Alkotmány rendelkezéseiben foglaltakon túl a passzív választójogot kizáró okot állapítson meg.” Ezzel egyidejűleg pedig megállapította, hogy a törvényben foglalt további kizáró ok a választójoghoz szükséges feltételeken túl, alkotmányosan nem indokolható módon támasztana újabb feltételt a passzív választójogi jogosultsághoz. (ABH 1994, 79, 82.) Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 339/B/1994. AB határozatában is megerősítette (ABH 1994, 707, 710.).

Az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt kizáró okok zárt jellegét a (4) bekezdés szövege is megerősíti, amely szerint az aktív választójog teljessége csak magyarországi lakóhelyhez köthető. A választójogból történő kizárás kifejezett alaptörvényi nevesítése mögött az a garanciális szempont áll, hogy a választójog ilyen korlátozására kizárólag alkotmányozói, illetve alkotmánymódosítói hatalom birtokában, konszenzussal, a választójogra vonatkozó szabályok közé iktatva kerülhessen sor.

Az Alkotmánybíróság tehát a választójogból történő kizáró okok zárt alaptörvényi követelményét az Alaptörvény szövege, illetve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján is irányadónak tekinti. Ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a választójog gyakorlásának konkrét módja és részletszabályai az Alaptörvény XXIII. cikkének, valamint az alapjog korlátozására irányadó I. cikk (3) bekezdése alapján törvényben szabályozandók.

6.1. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatban utalt arra, hogy az Országgyűlés köteles az állami hatalom gyakorlásában való részvételt biztosítani, és ennek megfelelően köteles a választójog gyakorlásának rendjét és garanciáit kialakítani. Az ilyen (pl. adminisztratív jellegű), a választójogosultság lényegét nem érintő feltételeket tartalmazó szabályokra is alkalmazandók az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezések. Ennek megfelelően a 16/1994. (III. 25.) AB határozat kimondta, hogy „az aktív és a passzív választójog (...) lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja.” (ABH 1994, 79, 81.) A választójog gyakorlását tehát törvény az alapjog korlátozására vonatkozó alaptörvényi szabályok betartásával feltételhez kötheti, illetve korlátozhatja. Egy ilyen eljárási jellegű feltétel szükségességéről és arányosságáról döntött például az Alkotmánybíróság a

választások két fordulója között kiadott igazolás ügyében [298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 699.].

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak értelmében tehát az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Törvény az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza-e a XXIII. cikk szerinti választójogot akkor, amikor azt a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti.

A Törvény a választási eljárás szabályozása keretében rendelkezik a központi névjegyzékről, illetve a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemről, s ennek benyújtását olyan feltételként határozza meg, amelynek hiányában a választójog nem gyakorolható. Ezáltal a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem a Törvény alapján az alapvető jog gyakorlása korlátozásának minősül, amelyre az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint kerülhet sor. Ennél fogva az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy van-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme feltétlenül szükségessé teszi a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem Törvény szerinti benyújtását a választójog gyakorlásához.

6.2. A Törvény az aktív választási regisztráció módszerét vezeti be, oly módon, hogy a jegyzőnél személyesen vagy bizonyos körben levélben, illetve az ügyfélkapun keresztül benyújtandó, a névjegyzékbe vétel iránti kérelem a választójog gyakorlásának feltétele. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében ugyanakkor – az alábbiakban kifejtettek szerint – nincs alkotmányosan igazolható indok arra, hogy a szabályozás kizárja a választójog gyakorlásából azokat, akik nem kérték felvételüket a névjegyzékbe. Magából a Törvény szövegéből is megállapítható, hogy az állam számára egyéni kérelmek nélkül is rendelkezésére állnak a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárokra vonatkozóan a központi névjegyzék összeállításához szükséges adatok.

A Törvény 90. § (1) bekezdése szerint a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemnek a választópolgár nevét, anyja nevét, személyi azonosítóját kell alapvetően tartalmaznia. Vagyis olyan személyes adatokat, amiket a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás is magában foglal, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 11. § (1) bekezdése alapján.

A Törvény 90. § (1) bekezdése szerinti tartalommal előterjesztett kérelem alapján jön tehát létre a központi névjegyzék, amely végeredményben alapul szolgál a szavazóköri névjegyzék Nemzeti Választási Iroda által történő elkészítéséhez, s ezen keresztül a választójog gyakorlásához. A Törvény 105. §-a és 3. számú melléklete értelmében a szavazóköri névjegyzék mindazonáltal nemcsak a központi névjegyzékben szereplő adatokat tartalmazza a választópolgárokról, hanem más olyan személyes adatot (pl.: lakcím) is, amihez a Nemzeti Választási Iroda eleve csak a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásból jut hozzá. A Nemzeti Választási Irodának tehát a szavazóköri névjegyzék összeállításánál – a nyilvántartásban szereplő választópolgárokat illetően – mindenképpen fel kell használnia a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartást, ami az előzőekben kifejtettekben az Nytv. 11. § (1) bekezdése alapján a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemben foglalt adatokat a választópolgárok jelentős részére éppen úgy tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a választójog gyakorlásához szükséges szavazóköri névjegyzék összeállításánál a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartást is fel kell használni, s a Törvény szerinti központi névjegyzék a választópolgárok túlnyomó többsége vonatkozásában csak olyan adatokat tartalmaz, amely az előző nyilvántartásból is megismerhető, a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem tekinthető a választójog gyakorlásához minden választópolgár vonatkozásában feltétlenül szükséges korlátozásnak.

Az állam rendelkezésére álló nyilvántartásokat a Törvény maga is olyanoknak tekinti, mint amelyek alkalmasak a választások zökkenőmentes és átlátható lebonyolítására. A Törvény 91. § (1) bekezdése alapján a névjegyzékbe vétel iránti kérelem adatait össze kell vetni a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás, személyi azonosítóval nem rendelkező kérelmező esetén a magyar

állampolgárságát igazoló okirata nyilvántartásának adataival. A Törvény 126. § (1) bekezdése szerint pedig az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik, függetlenül attól, hogy szerepel-e a központi névjegyzékben. Ezt támasztja alá a Törvény 130. § b) pontjában foglalt rendelkezés is, amely szerint az ajánlás akkor érvényes, ha az ajánló választópolgár ajánlóíven feltüntetett adatai a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás adataival teljesszórően megegyeznek. Egyértelmű tehát, hogy a szabályozás alapján léteznie kell a választópolgárok olyan nyilvántartásának is, amely nem az egyéni kérelmeken alapul. A központi névjegyzék mellett, amelybe kérelemre lehet bekerülni, a központi névjegyzékbe vételre jogosult választópolgárokról is készül hivatalból egy másik nyilvántartás (erre szükség van egyebek mellett a szavazókörok kialakításnál a Törvény 77. §-a, illetve 80. §-a alapján), annak érdekében, hogy a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatni tudja a jogosultat a választójoga gyakorlásának feltételeiről és névjegyzékbe vétele módjáról (Törvény 86. §).

Az alkotmánybíróági vizsgálat során megfogalmazódott az a kérdés is, hogy a választójog gyakorlásának kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötése, – bár erre a Törvény indokolása nem utal –, szükséges-e esetleg a választójog egyenlőségének elősegítése érdekében. Az Alkotmánybíróáságnak a régi Vjt. és végrehajtási rendelete mellékletei alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott 22/2005. (VI. 17.) AB határozatából következik, hogy az egyéni választókerületek területének megállapítása, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel. Az egyéni választókerületek megyénkénti megoszlása és az egyes választókerületek területének körülírása ugyanis alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróáság azt az alkotmányossági követelményt állapította meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térhet el egymástól (ABH 2005, 246, 254.). Az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlya egyenlőségének előmozdítása a jelen ügyben a hosszabb távon, munkavállalás vagy tanulás miatt külföldön tartózkodó, de a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerint magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok szavazásával összefüggésben merül fel. Az ebbe a csoportba tartozó választópolgárok – akik közül sokuk tartós külföldi tartózkodásáról a magyar államigazgatási szerveknek nincs tudomása – az egyéni választókerületek arányos kialakítása [Vjt. 4. §] szempontjából a bejelentett magyarországi lakóhelyük szerinti egyéni választókerületbe számítandók; ugyanakkor – bár a Törvény biztosítja számukra a külképviseleti, illetve a levélben történő szavazást – nem kizárt, hogy a szavazás napján Magyarországon tartózkodó választópolgárokhoz képest jelentősen kisebb arányban fognak választójogukkal élni. Ez pedig – főként, ha az érintett választópolgárok száma országosan százezres nagyságrendűre tehető –, ahhoz is vezethet, hogy egyes választókerületekben jelentős eltérés lehet a választójogosultak száma és azok száma között, akik választójogukat jó eséllyel ténylegesen is gyakorolni fogják, ami a különböző egyéni választókerületekben lévő választópolgárok egyéni jelöltekre leadható szavazata tényleges súlyában nagyobb egyenlőtlenségeket is eredményezhet. Ezzel a szemponttal kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróáság a következőkre mutat rá: egyrészt, a Vjt. szerint az egyéni választókerületek arányosítását az országgyűlési képviselők megelőző általános választásának napján választásra jogosultak számához viszonyítva, – nem pedig az adott választásra feliratkozottak számára tekintettel –, kell elvégezni [4. § (8) bekezdés]. Másrészt, az adott választásra feliratkozottak számára figyelemmel törvényesen nem is lehetne arányosítani a választókerületeket: a Vjt. ugyanis – az 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában foglaltaknak megfelelően – rögzíti, hogy az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben nem kerülhet sor a választókerületi határok módosítására [4. § (6) bekezdés], tehát egy adott választás vonatkozásában a Törvény szerinti feliratkozás időszaka még el sem kezdődik, amikor a választókerületi határok módosíthatóságának időszaka már lezárult. Mindezek alapján az Alkotmánybíróáság megállapította, hogy a választójog gyakorlásának a Törvény alapján kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötése a választójog tényleges egyenlőségének előmozdítását sem célját,

sem eredményét tekintve nem szolgálja, ezáltal nem képezheti a vizsgált korlátozás alkotmányos indokát.

Az Alkotmánybíróság a szabad választójog alapján az Alaptörvény XXIII. cikkébe ütközőnek minősítette a Törvény 82. § (2) bekezdését. Eszerint ugyanis a választójog gyakorlásának biztosítását szolgáló központi névjegyzék nem tartalmazza az összes olyan választópolgár adatait, akiknek választójoga a nyilvántartásból megállapítható, hanem csak azokat, akiket kérelmükre felvettek a központi névjegyzékbe. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a Törvény az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza a XXIII. cikkben biztosított választójogot azáltal, hogy általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását, jöllehet e kérelem előterjesztése a választójog gyakorlásához nem minden választópolgár esetében feltétlenül szükséges. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 106. § (1) bekezdése és (2) bekezdése alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság e döntésénél figyelembe vette, hogy a választójog gyakorlásának eljárási feltételei vonatkozásában milyen – a korábbi Alkotmánnyal és az Alaptörvénnyel is összhangban álló – szabályozás alakult ki a Törvény tervezett hatálybalépését megelőzően (ami jelenleg is hatályban van). A Magyarországon élő választópolgárok az 1990-ben tartott szabad országgyűlési választáskor és azóta is kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötöttség nélkül gyakorolhatták választójogukat. A választójog gyakorlásának ilyen módja a választási eljárás állandósult elemévé vált. Ha Magyarországon ezt megelőzően nem létezett volna a jelenlegihez hasonló személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, és ezért a választójog gyakorlását csak előzetes önkéntes feliratkozás alapján lehetett volna biztosítani, akkor a Törvénybeli szabályozás alkotmányossága a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás utóbb történő bevezetése (tehát a feliratkozás szükségességének időközbeni megszűnése) esetén is eltérő megítélés alá eshetne. A választójog gyakorlásának kialakult részjogosultságaiból azonban indokolatlanul visszavenni nem lehet, azok korlátozására csak az Alaptörvénnyel összhangban, az I. cikk (3) bekezdésnek megfelelően kerülhet sor. Az Alaptörvény alapján a felelős, tudatos állampolgári magatartás állami elősegítése önmagában nem lehet a jogkorlátozás kellő súlyú legitim indoka, így nem szolgálhat a választójog korlátozásának alapjául sem. Az Alkotmánybíróság tehát a fentiek értelmében azért állapította meg a Törvény 82. § (2) bekezdése és 106. §-a alaptörvény-ellenességét, mert e rendelkezések a választójog gyakorlását általánosságban kérelem alapján történő névjegyzékbe vételtől teszik függővé. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán a törvényhozó feladata, hogy az alaptörvény-ellenes szabályozás megszüntetésekor kiiktassa a Törvény minden olyan további rendelkezését is, amely a 82. § (2) bekezdéshez és 106. §-hoz hasonlóan a választójog gyakorlását – alkotmányosan nem igazolható módon – kérelem alapján történő névjegyzékbe vételhez köti.

7. Az Alkotmánybíróság a fentiekben a választójog gyakorlása központi névjegyzékbe való feliratkozáshoz kötésének alaptörvény-ellenességét állapította meg. Önmagában a központi névjegyzék Törvény általi felállítását és az abba való feliratkozás lehetőségét azonban nem vetette alá alkotmányossági felülvizsgálatnak. Ilyenformán tehát magát a központi névjegyzék intézményét az Alkotmánybíróság döntése nem érinti, mi több, annak kapcsán az alábbiakat jegyzi meg:

Amíg az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság területén *lakóhellyel rendelkező* magyar állampolgár rendelkezett választójoggal, addig az Alaptörvény XXIII. cikke a magyar állampolgárok tekintetében a lakóhelyet nem határozza meg a választójog általános feltételeként (csak az Európai Unió más tagállamának nagykorú állampolgára esetében kötelező feltétel), illetve lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kösse. Az Alaptörvény tehát elviekben kiszélesíti azt a személyi kört, akik választójoggal rendelkeznek; a magyar állampolgárok olyan csoportjai előtt is megnyitja ezt a politikai alapjogot, akik korábban nem vehettek részt a képviselői szervek konstituálásában. A 2012. január 1-jén hatályba lépett, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 12. §-a a szavazásra vonatkozó szabályok körében különbséget tesz magyarországi lakóhellyel és azzal nem rendelkező választópolgár között, de az utóbbiakat sem zárja ki a választójogból, pártlistára leadhatják szavazatukat (egyéni

választókerületi jelöltre nem). A Vjt. 1. §-a alapján a törvény alkalmazásában lakóhelynek a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti lakóhely, lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében pedig a tartózkodási hely számít. A hatályos Ve. szerint a helyi választási iroda vezetője a választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékét a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásba bejelentett lakcímmel rendelkező személyek adatai (és a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása) alapján állítja össze [12. §, 149. § *q*] pont]. Mindezekből látható, hogy a választójoggal rendelkezők vonatkozásában bekövetkező változások indokolják a választói névjegyzékre vonatkozó szabályok módosítását is, mivel kizárólag a jelenlegi a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás alapján hivatalból vezetett névjegyzékben nem szerepelne a választójogosultak összes csoportja.

A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége (Törvény 87. §) a választópolgárok bizonyos részénél tehát éppen a választójog gyakorlását teszi lehetővé, illetve segíti elő, vagyis éppen a választójog gyakorlásának előfeltétele. Az új választási eljárási szabályok részeként a névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége alapján válnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező nagykorú magyar állampolgárok (külföldön élők, bérelt ingatlanban bejelentett lakóhellyel nem rendelkezők, stb.) is képessé arra, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogukat gyakorolják. Hasonlóképpen – a Törvény által szabályozott keretek között – a névjegyzékbe vétel iránti kérelem révén biztosítható, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek élni tudjanak az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében foglalt jogukkal, továbbá a Vjt. által meghatározott módon az Országgyűlésben nemzetiségi képviselőt állíthassanak fel. Adott esetben – a Törvény keretei között – erre irányuló külön kérelem teszi lehetővé a választójog tényleges gyakorlását azok számára is, akik szavazási segítség iránti igényt kívánnak bejelenteni.

8. Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy bár a központi névjegyzék alapvetően a kérelmet benyújtó választópolgárok kérelmében foglalt adatokat tartalmazza, de a központi névjegyzék adatait a kérelmekről függetlenül folyamatosan frissíteni kell a Törvény 84. § (1) bekezdése alapján. Eszerint kötelező a központi névjegyzék adatait a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás, a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása és a szavazókörök és választókerületek nyilvántartása adataiban bekövetkezett változásokkal frissíteni. Ilyenformán a választójog gyakorlásához szükséges szavazóköri névjegyzék összeállításának alapja már nem pusztán a választópolgári kérelmek összesített adatait tartalmazó névjegyzék lesz, hanem egy, a Törvény 84. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Választási Iroda által kötelezően frissített nyilvántartás.

A köztársasági elnök indítványában hivatkozott az alapvető jogok biztosa AJB-267/2012. számú ügyben készült jelentésére, amely egyebek mellett megállapította, hogy a „lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan arra, hogy valóságos módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó- illetve tartózkodási helyéről”. Az alapvető jogok biztosa ezt annak kapcsán állapította meg, hogy a „2011. március 4-én 19.763 polgár szerepelt bejelentett lakóhely nélküli, tartózkodási hellyel rendelkező személyként a nyilvántartásban. Ugyanakkor 32.677 db olyan érvényes lakcímgazolvány van a polgárok birtokában, amely lakcímadatot nem tartalmaz.” Az alapvető jogok biztosa jelentésében rávilágított arra, hogy ez a helyzet egy jogellenes gyakorlat eredményeként alakult ki. Az általa feltárt alapvető jogokat érintő visszasság orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert a lakcímnnyilvántartás szabályozási rendszerének felülvizsgálatára, illetve az átfogó módosítás iránti intézkedésre. Tekintettel arra, hogy a központi névjegyzék alapvetően e nyilvántartásra épül, a fentiek értelmében az állam választójoggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségének körébe tartozik az alapvető jogok biztosa által feltárt probléma orvoslása. Az adott problémát a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem bevezetése önmagában képtelen orvosolni, hiszen e kérelem a Törvény 94. §-a szerint a lakcímet nem tartalmazza, tehát a lakcím – pontosabban a Törvény 2. számú mellékletének c) pontja alapján a lakóhely és a tartózkodási hely – nem a kérelem, hanem az előbbi nyilvántartások révén válik a központi névjegyzék részévé.



Az Alkotmánybíróság a fentiekben már kimondta, az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy minden választójogosultsággal rendelkező személy számára biztosítsa a választójogban kifejeződő döntési szabadság érvényre juttatását. A polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás célja pedig – az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezések vonatkozásában – alapvetően nem más, mint a választójog gyakorlásának lehetővé tétele, illetve elősegítése. Ennek megfelelően tehát a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás megbízható működése szolgálja az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt jog gyakorlását, és nem fordítva. Nem válhat ezért a választójog gyakorlását érintő korlátozás legitim indokának a nyilvántartás javítására irányuló törekvés, mert a választójog gyakorlásának az előbbiekből következően éppenséggel előfeltétele magának a nyilvántartásnak a megbízható működése. [Ezt hivatott biztosítani többek között az Nytv. 26. § (1) bekezdése, amely szerint a „Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni”. Az Nytv. 26. § (2) bekezdése értelmében pedig: „Az (1) bekezdésben meghatározott polgárnak azt a tényt, hogy Magyarország területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyja, illetve, hogy három hónapon túl külföldön tartózkodik, a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél vagy a konzuli tisztviselőnél kell bejelentenie.”]

Figyelemmel tehát arra, hogy a kötelezően frissített központi névjegyzék szolgál a választójog gyakorlásának alapjául, a frissítés során a Nemzeti Választási Iroda az Alaptörvény XXIII. cikkében garantált választójogot, mint alapvető jogot korlátozva járna el, ha a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásában szereplő, választójoggal rendelkező olyan személyek adatait kihagyná a központi névjegyzékből, akik nem éltek az abba való feliratkozás lehetőségével. Ezért az Alkotmánybíróság élt az Abtv. 46. § (3) bekezdésében szereplő jogkörével, amelynek alapján „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”. Megállapította tehát: az Alaptörvény XXIII. cikkéből következően alkotmányos követelmény, hogy a választási eljárás szabályai a választójog gyakorlását segítsék elő. Ezzel összefüggésben alkotmányos követelmény az is, hogy az állam által vezetett nyilvántartás alapján minden választójoggal rendelkező személy szükséges adatát felvegyék a központi névjegyzékbe, s ezáltal minden választójoggal rendelkező személy számára egyformán biztosítsák a választójog gyakorlásának lehetőségét.

9. Az Alkotmánybíróság a fentiekben tehát az indítvány alapján megállapította a Törvény azon rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, amelyek általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötik a választójog gyakorlását. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban erre figyelemmel vizsgálta az indítvány alapján a Törvény 88. §-át, illetve 92. §-át.

9.1. A köztársasági elnök a Törvény 88. §-ával kapcsolatban az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának tartotta, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a névjegyzékbe vétel tekintetében a lakcíméhez van kötve. A köztársasági elnök szerint az önkéntes feliratkozás lehetőségének ilyen módon történő szűkítése az Alaptörvényhez képest indokolatlan, illetve több választói csoport (pl.: ingázó, illetve időlegesen külföldön munkát vállaló, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok) számára különösen hátrányos. Az Alkotmánybíróság a fentiekben alaptörvény-ellenesnek ítélte, hogy a Törvény általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását. Így a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgároknál a kérelem lakcím szerinti előterjesztése már nem általános előfeltétele a választójog gyakorlásának. Továbbra is marad ugyanakkor egy bizonyos személyi kör, amelynél a választójog gyakorlásához szükség lesz kérelmezni a névjegyzékbe történő bejegyzést [pl. a Törvény 94. § (1) bekezdés a)-b) pontja alapján a nemzetiségi

hovatarozás, illetve a szavazási segítség iránti igény bejelentését kérők esetében]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően vizsgálta, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok esetében a kérelem lakcím szerinti előterjesztése nem eredményezi-e az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt alapvető jog szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását.

A Törvény 94. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjának megfelelően bejegyzést kérő választópolgárok esetében van legitim indoka annak, hogy a törvényhozó a speciális igény miatt a kérelem előterjesztését megköveteli. [Az Alkotmánybíróság a 168/B/2006. AB határozatában külön rámutatott arra, hogy a nemzeti „kisebbséghez tartozó személy önálló, saját egyéni döntése az az elhatározása, hogy részt kíván-e venni az adott kisebbségi (...) képviselői választáson, elhatározása esetén viszont – hiteles nyilvántartás hiányában – nyilatkoznia kell az adott kisebbséghez tartozásáról, enélkül ugyanis nem kerülhet fel a kisebbségi választói jegyzékbe.” (ABH 2007, 1955, 1966.)]

Az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának minősül azonban a Törvény 88. § (1) bekezdése, amely e kérelem előterjesztését általánosan a választópolgár lakcíme szerinti jegyzőhöz köti. Az Alaptörvény XXIII. cikke ugyanis – az előzőekben már kifejtettek szerint – a magyar állampolgárok tekintetében a lakóhelyet már nem határozza meg a választójog általános feltételeként. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése lehetőséget ad ugyan arra, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kösse. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerinti lakóhely azonban tágabb fogalom, mint a Törvény által használt lakcím fogalom. A magyarországi lakcím a Törvény 3. § 5. pontjában foglaltak szerint: „a bejelentett lakóhely címe; a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címe”. A Törvény alapján tehát a bejelentett lakóhellyel és tartózkodási hellyel is rendelkező választópolgárok csak az előbbi szerinti jegyzőnél terjeszthetik elő a kérelmüket, ami adott esetben aránytalan terhet jelent számukra a választójog gyakorlásának előfeltételeként. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 88. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével.

9.2. A köztársasági elnök a Törvény 92. §-át illetően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésnek tartotta azt, hogy a Magyarországon élő állampolgárokhoz képest a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok személyesen nem kérhetik a névjegyzékbe vételt, a levélben történő regisztráció lehetősége viszont az előbbiektől eltérően nyitva áll számukra. Miután az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte, hogy a Törvény általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását, a kérelem előterjesztésének vizsgált módja a választójog gyakorlása szempontjából nyilvánvalóan akkor minősülhet diszkriminatívna, ha az illető választópolgár a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás alapján automatikusan, kérelem nélkül nem kerül be a központi névjegyzékbe. Ez esetben a választójogot, mint alapvető jogot érintő megkülönböztetésként vizsgálendő a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok és a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok központi névjegyzékbe vétel iránti kérelmének eltérő módon történő biztosítása.

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában megállapította:

„Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.] Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltóság joga – mint a 70/A. § (1) bekezdésben említett alapvető jogok legalapvetőbbike – szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi

méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. Ezzel együtt a törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága. Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája ugyanis kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését, egyben továbbra is meghatározza tartalmát.

Az Alaptörvény alapján tehát az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatában kialakított általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében.

Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben – a fentiek szerint – a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) és a törvény előtti tartalmi egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság.

Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó.” {Indokolás [22]–[26]}

Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. „Hátrányos megkülönböztetés 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.]

Az Alkotmánybíróság a jelen esetben megállapította, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében a személyes regisztráció lehetőségének törvényi kizárása a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárokhoz képest indokolatlan. Maga a Törvény 91. § (2) bekezdése tartalmaz olyan megoldást, amelynek alapján a személyes regisztráció akkor sem kizárt, ha valakinek a személyazonossága egyértelműen megállapítható, de egyébként a kérelmében szereplő adatait érintően bizonytalanság van. Erre figyelemmel indokolatlan korlátozásnak minősül, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára a Törvény 91. § (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nem biztosított a személyes regisztráció lehetősége. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 92. §-a az összehasonlítható személyi körbe tartozó, Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat hátrányosan megkülönböztette a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem személyes benyújtásának kizárásával. Etekintetben a Törvény 92. §-a ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy a levélben történő regisztráció lehetőségének biztosítása miatt a Törvény 92. §-a által érintettek, azaz a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat érintően hátrányos megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján nem állapítható meg.

10. Az Alkotmánybíróság e határozatát az Emberi Jogok Európai Egyezményére és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatra figyelemmel hozta meg. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem tartotta szükségesnek a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát lefolytatni, mivel a jelen ügyben az Alaptörvény alapján egyértelmű döntést tudott hozni.

## IV.

A köztársasági elnök az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartotta a Törvény egyes rendelkezéseit, amelyek a tömegkommunikációs eszközök választási kampányban való részvételét szabályozzák. Az indítvány szerint a politikai reklámok médiaszolgáltatásokban való közzétételét szabályozó 151. §, valamint a politikai hirdetések filmszínházban való közzétételét tiltó 152. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenesen korlátozza az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Törvény 151. §-át érintő kifogásokat vizsgálta meg. A Törvény 151. § (1) bekezdése értelmében kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám. E rendelkezés minden más médiaszolgáltatásban – köztük a közszolgálatnak nem minősülő televíziókban és rádiókban – megtiltja a politikai kommunikáció e fajtáját, ami azzal jár, hogy a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg. A tiltás tehát a választási kampányban folytatott politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása. Az Alkotmánybíróság a korábban hatályos médiaszabályozás politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozását vizsgálva már rámutatott arra, hogy „[a] médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.” [60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 621.] Az Alkotmánybíróság jelen esetben is ennek figyelembevételével vizsgálta meg a korlátozás alkotmányosságát.

1.1. A politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény értelmében tartalmilag valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő műsorszám. Legtipikusabban tehát a politikai reklámozás mindenekelőtt a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítását érinti. A pártok szólásszabadságának e körben különös súlyt ad az is, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Az Alkotmánybíróság a korábban hatályban volt Alkotmány azonos szabályát értelmezve kifejtette, hogy „[a] pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse.” [44/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 459, 463.] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti. A közügyek megvitatásában nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is. Mindemellett a Törvény vizsgált rendelkezése a közszolgálatnak nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát is érinti, hiszen a médiatartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezet be, méghozzá a politikai kommunikáció terén. Végül az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információs szabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is. Annak ellenére ugyanis, hogy a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van abban is, hogy a választópolgárok a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját megismerjék. A Törvény 151. §-a tehát az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot átfogóan érinti.

1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a médiaszolgáltatásokban közzétett politikai reklámozás korlátozására más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságot értelmező több határozatában is kifejtette már, hogy – éppen a médiaszolgáltatások kiemelkedő társadalmi hatására, befolyásoló erejére tekintettel – a

médiaszolgáltatások működésére sajátos kötelezettségek írhatók elő. [összefoglalóan lásd: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 505-509.] A választási kampánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatában már elismert olyan indokokat, amelyek a média működését (is) korlátozhatják.

A kampánycsend szabályait vizsgálva a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a kampánytevékenység korlátozása voltaképpen a választói akarat zavartalan kinyilvánítását, s ezáltal a képviseleti szerv szabad akaraton alapuló létrehozását szolgálja, amit a választójog mint alapvető jog, valamint a jogállamiság követelménye tehet szükségessé. (ABH 2002, 273, 279.) Az Alkotmánybíróság jelen esetben figyelemmel volt azonban arra is, hogy a Törvénnyel megszűnik a kampánycsend intézménye, kampánytevékenység immáron a szavazás napján is folytatható. Ez következik többek között abból, hogy a Törvény 147. §-a értelmében a választási kampánytevékenység a szavazás napján is megengedett, egyedül a szavazóhelyiségek bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – érvényesülő tilalom. A Törvény 148. § (1) és (2) bekezdése alapján plakát és szórólap a kampányidőszak egészében, tehát a szavazás napján is készíthető és elhelyezhető. A Törvény 153. §-a szerint közvetlen politikai kampány akár a szavazás napján is folytatható. A Törvény 149. § (1) bekezdése alapján a kampányidőszak egészében tartható választási gyűlés, csupán a szavazás napja számít ebből a szempontból kivételnek. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Törvény alapján a kampánytevékenység alapvetően időbeli korlátozás nélkül folytatható, és amennyiben létezik is a Törvény alapján bizonyos korlátozás, az egyedül a szavazás napjára vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van – a választáson induló politikai pártok esélyegyenlőségét tiszteletben tartva – bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének a Törvény 151. § (1) bekezdésében foglalt széleskörű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait. Tekintettel a politikai reklámoknak a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal meglévő sokrétű összefüggéseire, alkotmányosan nem kerülhet sor közzétételüknek a vizsgált szabály szerinti tiltására a közszolgálati médián kívül sem.

Egy másik korábbi határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan”. [27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289, 295.] Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a Törvény 151. § (1) bekezdése nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt azzal ellentétes eredményre vezethet. A rendelkezés ugyanis éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét.

Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakra tekintettel megállapította azt is, hogy a vizsgált szabályozás indokául nem szolgálhat a kampány költségeinek csökkentése sem. Egyrészt ugyanis e korlátozás önmagában nem áll közvetlen összefüggésben a kampány költségeivel, különös tekintettel arra, hogy a többi kampányeszköz költségcsökkentő használatát a Törvény nem szabályozza. Másrészt, ha a törvényhozó célja ez is lett volna, a kampányköltségek csökkentésének van a szólás- és sajtószabadságot kevésbé korlátozó eszköze.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok közzétételének választási kampányban való tiltását a médiaszolgáltatásokban.

1.3. A köztársasági elnök indítványában támadta kifejezetten a Törvény 151. § (3) bekezdését is. A rendelkezés értelmében a közszolgálati médiaszolgáltató sem tehet közzé politikai reklámot a szavazást megelőző 48 órában. Az Alkotmánybíróság a fentiekben hangsúlyozta, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van

bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. Azaz a médiaszolgáltatók választási kampányban való részvételére abban az esetben is előírható kampánycsend-jellegű kötelezettség, ha az általános kampánycsend jogintézményét a törvényhozó megszünteti. Ez esetben azonban különös figyelemmel kell lenni a korlátozás arányosságára.

Az Alkotmánybíróság a Törvény 151. § (3) bekezdését illetően megállapította, hogy önmagában nem aránytalan korlátozás, ha a médiaszolgáltatásban a politikai reklámok közzétételére a választást megelőző 48 órán belül egyáltalán nem kerülhet sor. Egy ilyen korlátozást a választói akarat befolyásmentes kinyilvánításának célja indokolhat. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság a politikai reklámok közzétételére vonatkozó legfontosabb szabályt – a közszolgáltatónak nem minősülő médiaszolgáltatásokat érintő tiltást – alaptörvény-ellenesnek minősítette, szoros tartalmi összefüggés alapján a Törvény 151. § (3) bekezdése is alaptörvény-ellenes.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően vizsgálta a Törvény 152. § (5) bekezdését, ami a filmszínházakban politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a filmszínházak esetében még azok a speciális indokok sem állnak fenn, amelyek a médiaszolgáltatások esetében sajátos korlátozást tartalmazó előírásokat tehetnek szükségessé. Ebben az esetben tehát – különös figyelemmel arra, hogy a törvényhozó a kampánytevékenység általános korlátozását megszünteti – a politikai hirdetések tilalmának nincs alkotmányos indoka. Ezért a Törvény 152. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenes.

## V.

A köztársasági elnök indítványában hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság 6/2007. AB határozatában már vizsgálta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 8. § (1) bekezdését, ami a Törvény 154. § (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmazott. Az Alkotmánybíróság e határozatában az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságába ütközőnek minősítette a Ve. e szabályát. E döntését az Alkotmánybíróság a következőképpen indokolta:

»A közvélemény-kutatás főként a tájékoztatást szolgálja, azzal a céllal, hogy elősegítse az egyének a politikai folyamatokban való megalapozott részvételét. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 10. Cikkével kapcsolatban az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a választási kampány médiumokban történő ismertetéséről, azok felhasználásával való folytatásáról 1999. szeptember 9-én ajánlást fogadott el [R (99) 15 számú ajánlás]. Az ajánlás – amely e kérdést az írott és elektronikus média tájékoztatási szabadságának szempontjából vizsgálta – III. része külön kezeli a jelöltek érdekében történő közlést (dissemination of partisan electoral messages), illetve a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a választás napján vagy ezt megelőző napokban a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát korlátozó vagy tilalmazó szabályoknak meg kell felelniük az Egyezmény 10. Cikke és a strasbourgi bíróság által támasztott követelményeknek. A közvélemény-kutatási adatok nyilvánosságra hozatalakor tájékoztatni kell a közvéleményt, ki rendelte meg, ki, mikor és milyen módszerrel végezte a közvélemény-kutatást; hány főre terjedt ki; mekkora a mintanagyságból fakadó hibahatár; minden más kérdés azonban a média önszabályozására tartozik.

(...)

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban elsőként azt állapította meg, hogy a közvélemény-kutatás közzétételének a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalma valóban korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát. Ez által mind az írott, mind az elektronikus sajtó elesik attól a lehetőségtől, hogy a szavazást megelőző nyolc napon belül a felmérések eredményeit nyilvánosságra hozza. Mindezen túlmenően a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a

választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll, amelyek szintén az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit érintik. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélése – azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelme – tekintetében az Alkotmánybíróság a 22/1992. (IV. 10.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat pedig rámutatott: Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (ABH 1992, 167, 171.). Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom az alapjogok, így a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása-e.

A közvélemény-kutatási felmérések nyilvánosságra hozatali korlátozásának célja – ami a korlátozás szükségességét eredményezheti – a választások zavartalan lebonyolításához kapcsolódik. Alkotmányossági kérdés ugyanakkor, hogy az adott cél - annak biztosítása, hogy a választói akarat kinyilvánítása zavartalan legyen - csak így, a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság alapjogának ezen korlátozásával érhető-e el. Az Alkotmánybíróság ugyancsak a fentebb idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatában megállapította: „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között...” (ABH 1992, 167, 170-171.)

(...)

Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság, illetve az információszabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt módon történő korlátozása nem fogadható el alkotmányosan, még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatoknak a választói magatartásra kiható voltát elismerjük. Bár a választások zavartalan lebonyolítása legitim - alkotmányosan elfogadható - cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, de a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolc napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitim érdekekkel. E cél a vélemény- és sajtószabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt arányú időbeli korlátozása nélkül is elérhető. Az alapjog-korlátozás aránytalansága ezért megállapítható. (...) Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.]

(...)

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolcnapos korlátozás, ezáltal sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, illetve 61. § (1) és (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ezért e rendelkezést megsemmisítette.« [6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135, 139–142.]

A Törvény a Ve. 8. § (1) bekezdéséhez hasonló szabályt tartalmaz. Azzal a különbséggel, hogy immár nem a kampányidőszak utolsó nyolc napján, hanem az utolsó hat napon tiltja a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nyilvánosságra hozatalát. Különbség továbbá az is, hogy a Ve. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítését követően a Ve. kampánycsendre vonatkozó szabálya

eredményeként a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nyilvánosságra hozatalának tilalma a kampánycsend idején továbbra is fennmaradt.

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan garantálja a véleménynyilvánítási szabadságot. Az Alkotmánybíróságnak a jelen esetben – figyelemmel a 6/2007. (II. 27.) AB határozatban foglaltakra – azt kellett ezért vizsgálnia, hogy a Törvény 154. § (1) bekezdésében szereplő korlátozás, a hat napig tartó tilalom arányban áll-e az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitím érdekekkel. Ennek során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy már a 6/2007. (II. 27.) AB határozatában úgy határozott: „Alkotmányosan ugyanis nem indokolható a véleménynyilvánítási- és sajtószabadságnak a kampánycsend általi – az Abh. [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.] szerint a választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye alapján szükségesnek ítéltető és arányos mértékű – korlátozásánál súlyosabb korlátozása.” ( ABH 2007, 135, 141.) Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Törvény 154. § (1) bekezdésében szereplő hat napig tartó tilalom kapcsán megállapította, hogy nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítási- és sajtó szabadságát, ezáltal sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, illetve IX. cikkét.

## VI.

A köztársasági elnök végül kérte a Törvény 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is. Ezt arra tekintettel kérte, hogy a Törvény e rendelkezése az Ár. 23. cikk (3)-(5) bekezdésétől eltérően szabályozza a névjegyzékbe vételt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően meghozott, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában 2012. november 9-ei hatállyal megsemmisítette az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdését. Így az indítványtól eltérően már nyilvánvalóan nem állapítható meg az, hogy a Törvény 353. § (4) bekezdése az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az indítvány alapján az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdése megsemmisítését követően is elvégezte a Törvény 353. § (4) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével való összhangjának előzetes vizsgálatát.

A Törvény 353. § (4) bekezdése az Ár. „23. cikk (3) bekezdése szerinti névjegyzékbe vétel megvalósítására” alkalmazandó rendelkezéseket határozza meg, mégpedig a Törvény hatályba lépése és az országgyűlési képviselők azt követő első általános választása közötti időszakra vonatkozóan. Az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdésének 2012. november 9-ei hatállyal történő megsemmisítése következtében a Törvény 353. § (4) bekezdése alkalmazhatatlan; helyette az országgyűlési képviselők következő általános választásáig nyilvánvalóan a Törvény 353. § (1) bekezdésében foglaltak lesznek irányadók. Ezért a Törvény 353. § (4) bekezdését, azaz a megsemmisített rendelkezésre utaló, s ezáltal alkalmazhatatlan jogszabályt az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvére tekintettel alaptörvény-ellenesnek ítélte.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2013. január 4.

*Dr. Paczolay Péter s.k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s.k.,*  
alkotmánybíró



*Dr. Bihari Mihály s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s.k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s.k.,*  
alkotmánybíró

### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

#### **I.**

Egyetértek a határozat rendelkező részével és indokolásával.

Ugyanakkor úgy látom, hogy teljesebb a kép, ha részleteiben összevetjük a Törvény 88. § (1) bekezdését az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával. (A köztársasági elnök is rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság döntésénél nem maradhatnak figyelmen kívül a nemzetközi kötelezettségvállalások sem, és utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára is.)

Mint ismeretes, kezdettől fogva nem idegen az Alkotmánybíróságtól sem a strasbourgi joggyakorlat figyelembe vétele.

Az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában kimondta: „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritatív) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem” (ABH 2011, 545., 557.). Az Alkotmánybíróság ugyanezt ismét hangsúlyozta a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényről hozott, 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban, annak 2.1. pontjában.

„Az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések európa tanácsi hivatalos értelmezésével” {41/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [17]}.

„Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által ki bontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.” [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.]

Párhuzamos indokolásom elvégzi az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összevetést és segít abban, hogy az elnöki indítványban kétszer is felvetett alkotmányos követelmények lehetőségei vonatkozásában is tisztábban lássunk és a 88. § (1) bekezdése, azaz a hazai választópolgárok regisztrációja kapcsán világosak legyenek azok a koordináták, amelyek között – az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala után – a jogalkotónak lépéseit meg kell terveznie.

A strasbourgi bírósági joggyakorlat elektronikus nyilvántartási programja (HUDOC) szerint a 15 ezer körüli érdemi ítéletből 82 ügy kapcsolódott az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkéhez (Ausztria 1, Azerbajdzsán 10, Belgium 1, Bosznia-Hercegovina 1, Bulgária 2, Ciprus 1, Csehország 1, Egyesült Királyság 4, Franciaország 2, Grúzia 1, Görögország 4, Magyarország 1, Olaszország 21, Lettország 3, Litvánia 1, Moldova 1, Norvégia 1, Románia 3, Oroszország 3, Örményország 1, Spanyolország 3, Szlovákia 1, Törökország 11, Ukrajna 4.)

A határozat III/3.5.3. pontjában az Alkotmánybíróság bemutatta az Emberi Jogok Európai Bíróságának a választások ügyében kimondott legfontosabb tételeit.

Az utóbbi években kialakított ítéletszerkesztési technikának megfelelően gyakran egy „alapítéletben” fogalmazzák meg vagy foglalják össze az elvi tételeket, amelyeket a csaknem azonos illetve igen hasonló ügyekben mintegy panelként lehet beépíteni a későbbiekbe. A választási ügyekben is az Emberi Jogok Európai Bírósága láthatóan egy jól kidolgozott panelből indul ki: ez jelenleg az *Orujov c. Azerbajdzsán* ügyben 2011. július 26-án hozott ítélet, különösen annak 40–42.§-ai.

Ez ügy foglalható össze, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének mikénti végrehajtását illetően 1) az államoknak nagyobb a mozgásszabadságuk, mint a szabadságok tekintetében, 2) az esetleges korlátozások jogszerűségének az alapkritériumai voltaképpen a következők: (i) a korlátozás célja világos és legitim legyen, (ii) a korlátozások nem lehetnek sem önkényesek, sem aránytalanok, (iii) nem foszthatják meg a választói jogot lényegétől és ténylegességétől.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott teszt sokban hasonlít az Alkotmánybíróság vizsgálati módszerére, ugyanakkor valamelyest különbözik is attól. A legszembetűnőbb különbség az, hogy az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan *alapjogként* kezeli a választójogot, míg az Emberi Jogok Európai Bírósága ennél visszafogottabb.

Figyelembe véve, hogy a választójog esetében az Emberi Jogok Európai Egyezményének keretei között tehát szélesebb állami mozgásszabadságról lehet beszélni, mint a szabadságjogok korlátozása esetében, az alábbiak a hármas kritériumrendszer teljesülését vizsgálják az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára figyelemmel, a köztársasági elnök által is említett szoros összefüggés elve alapján a

választási regisztráció egyéb, az indítványban konkrétan fel nem vetett, de megkerülhetetlen kérdése tekintetében is. E vizsgálat során az Emberi Jogok Európai Bíróságának a tesztje kerül alkalmazásra, mintegy modellezve azt, ahogyan az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálná a kérdéses jogszabályi részt.

## II.

A fentiek szerint elsőként a célt kell megvizsgálni.

Igaz, a regisztráció törvényi céljának az azonosítása sem egyszerű. Maga a törvény önnön célját nem definiálja, nincs preambuluma sem.

A törvény, mint ismeretes, egyéni képviselői indítványként került az Országgyűlés elé, így a törvényjavaslathoz fűzött eredeti, az előterjesztő képviselőktől származó indokolás relevanciája eleve bizonytalan, tekintettel arra is, hogy a törvény számos pontja jelentősen különbözik a beterjesztett javaslattól, de elvi szempontból is felvethető, hogy az előterjesztő egyéni képviselői indoklás köti-e egyáltalán a törvényhozót. A javaslathoz fűzött indokolás egyébként tulajdonképpen a határokon túl élő választópolgárok, illetve az országgyűlési nemzetiségi képviselet legitim megválasztását célzó nemzetiségi választási névjegyzék, továbbá a Magyarországon élő nem magyar EU-polgároknak az európa parlamenti választáson való részvétele kapcsán ad magyarázatot: az ezen kívüli kategóriák – azaz a magyarországi választópolgárok túlnyomó többsége tekintetében – az előterjesztés (Általános indoklásában) csak azt tartalmazza: „Az említettekhez hasonlóan a belföldi lakóhellyel rendelkező polgárok választójoga gyakorlásának is feltétele a továbbiakban, hogy a választópolgár előre jelezze, hogy szavazni kíván”, azaz világos célt nem fogalmaz meg és ilyen nem jelenik meg egyébként a részletes indokolásban sem.

Az egyéni képviselői indítványt, mint ahogyan az közismert, a Kormány támogatta, ugyanakkor a kormányra visszamutató megnyilatkozásokban is a cél meghatározása különböző, nem teljesen azonos formában jelent meg.

Az egyik előterjesztő, államtitkári minőségében tartott sajtótájékoztatóján célként „a minél többen, minél tudatosabban” való szavazás biztosítását jelölte meg. (A másik előterjesztő választási visszaélések megelőzésével, illetve a felelősség tudatosításával magyarázta, míg a harmadik szerint hiánypótló az intézmény, mivel szerinte a választói névjegyzék pontatlan.) A Miniszterelnöki Hivatalból állampolgári érdeklődésre kiküldött tájékoztatók szerint „a regisztráció célja mindössze az, hogy az eljárást ellenőrizhetővé tegye, csökkentse a választási visszaélések lehetőségét, és intézményesen biztosítsa a választópolgári tudatosságot, ezzel is erősítve a választás demokratikusságát.” Ezzel – érthető módon – nagyjából egybeesett a kormányzóvivő által adott magyarázat is.

A strasbourgi teszt elvégzése során csak a hivatalosnak tekinthető kormányzati cél képezi a vizsgálat tárgyát.

Fentiek alapján azt lehet megállapítani, hogy a kormányzat hivatalos célként a népesség-nyilvántartás kapcsán felmerült problémák megoldását, az új, részben határon túl élő szavazópolgárok integrálását és infrastrukturális kiszolgálását, a választások tisztaságának biztosítását jelölte meg, egy egységes rendszer kiépítésének szándékával.

Ez, mint meghirdetett cél olyan, ami az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával önmagában összeegyeztethető.

## III.

Ezután azt kell megválaszolni, hogy a cél érdekében választott jogintézmény egésze vagy annak egyes elemei nem olyanok-e, amelyek önkényesek vagy aránytalanok. (Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában és szóhasználatában ez, mint fordulat közel esik ahhoz, amit az Alkotmánybíróság saját joggyakorlatban szükségesség/arányosság tesztként alkalmaz. Míg az alkotmánybírósági vizsgálat sorrendjében a szükségesség az első kritérium, és ha az nem teljesül, akkor az arányosság vizsgálatára már nem kell, hogy sor kerüljön, a strasbourgi teszt egyrészt megengedőbb a sorrendiség tekintetében, másrészt pedig az, hogy egy korlát nem szükséges-e illetve nem önkényes-e, nyilvánvalóan nem esik teljesen egybe.)

Ebben a vizsgálatban a már említett szoros összefüggés elve alapján ki kell térni arra, hogy milyen feltételekkel regisztrálhat a Magyarországon ténylegesen élő, magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar választópolgár, azaz a problémakör szélesebb annál, minthogy milyen feltételekkel regisztrálhat a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de külföldön élő magyar választópolgár.

A Magyarországon ténylegesen élő, magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar választópolgár személyesen eljárva a területileg illetékes önkormányzatnál, vagy pedig az ún. ügyfélkapun keresztül regisztrálhat. Ez alól csak az a kivétel, ha az illető betegsége, fogyatékossága miatt a jegyző segítségét kéri, vagy ha a választópolgár fogvatartott, ezért esetében a jegyzőnek kell őt kérelmére felkeresnie [lásd a Törvény 89.§ (2) bekezdését]. A határokon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokkal szemben levélben történő regisztrációra a Törvény nem ad módot.

Itt célszerű egy összehasonlító jogi áttekintést elvégezni, akárcsak az Emberi Jogok Európai Bírósága tette azt a *Grúz Munkáspárt c. Grúzia* ügyben 2008. október 8-án hozott ítéletben (lásd különösen az ítélet 54-69. §-ait).

Ha áttanulmányozzuk azon országoknak a megoldásait és hivatalos okmányait, amelyben a regisztrációt alkalmazzák, és amelyekre a törvény előterjesztői, támogatói is hivatkoznak, azt lehet megállapítani, hogy az egyébként csekély számú és Franciaországot, Belgiumot leszámítva jórészt a *common law* jogrendszerbe tartozó, nagy bevándorló hullámokat befogadó – különböző, részben történelmi, részben alkotmányjogi okokból központi lakcímnnyilvántartással nem rendelkező – államok megoldásai is jóval egyszerűbbek, mint amelyet a Törvény alkotott meg.

Így az amerikai egyesült államokbeli, a kanadai, az ausztráliai, az új-zélandi, az angol, a francia, a belga és a portugál rendszer egyszerű, az internetről letölthető és az önkormányzatnál is felvehető, illetve postán kiküldött formanyomtatványt használ, amelyet az illető a szokásos személyi adatokkal kitölt, aláír (egyreszt egyes rendszerekben igazolványa fénymásolatát csatolva) és választása szerint postán elküld, vagy az önkormányzatnál lead. Megjegyzendő továbbá, hogy a választásonkénti (azaz ciklusonként ismétlődő) feljelentkezés az USA-ban érvényesül, a felsorolt államok java része csak az első bejelentkezést intézményesítette (a nagykorúvá váláshoz, vagy a honosításhoz, vagy a visszatelepüléshez kötődve), és ezeket az eseteket leszámítva a belső migrációhoz, költözésekhez, lakóhelyváltásokhoz kapcsolja.

A Törvény szerinti megoldás terhesebb, mint amelyet – a fenti, az Alkotmánybíróság által ellenőrzött összehasonlító áttekintés tanúsága szerint – az aktív regisztráció intézményét egyáltalán alkalmazó államok bevezettek. A jogalkotó a Törvényben nem adott magyarázatot arra, hogy a jóval több érzékeny adatot hordozó és az állampolgári kitöltésre bízott okmányok – mint amilyen például a személyi jövedelemadó bevallás – esetében bevált, kellő garanciákkal övezett kapcsolattartási formákat ebben az esetben miért nem tartja elegendőnek.

A megoldás ütközik azzal a kritériummal, hogy egy esetleges korlátozás nem lehet sem önkényes, sem aránytalan. Az egyszerű postai visszaküldés intézményéhez képest a személyes megjelenésre kötelezés (ami az ügyfélkapu nyitásánál is megvan, ha az állampolgár ilyennel nem rendelkezik) nyilvánvalóan aránytalanul terheesebb, ennek a hivatalhoz való eljutási és ottani várakozási idődimenzióit, és adott esetben egyéb tényezőit (pl. munkahelyen szabadnap kivétele, hogy az állampolgár eljusson az illetékes ügyintézőhöz) is figyelembe véve.

Mivel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a tesztje konjunktív feltételek teljesítésére épül, a vizsgálat meg is állhatna itt. A teljesség kedvéért azonban célszerű a harmadik kritérium teljesülését is ellenőrizni.

#### IV.

A harmadik kritérium az, hogy az esetleges korlátozások nem foszthatják meg a választói jogot lényegétől és ténylegességétől, ami, mint fordulat lényegében azonos tartalmú azzal, ami az Alkotmánybíróság szóhasználatában a „nem üresítheti ki” fordulatként szokott megjelenni.

Ennek vizsgálatakor rá kell mutatni arra, hogy az aktív regisztrációnak nincs és racionálisan nem is lehet egyénekre lebontott ütemterve. Az egyén – a Törvény szerint is – szabadon dönt arról, hogy regisztrál-e, és erre a választások előtti 15. napig módja van.

Így azonban számolni kell azzal, előállhat egy olyan helyzet, hogy a választani akaró személyek tömege a regisztrációs határidő végére időzíti a feliratkozását, hasonlóan egyébként az adóbevallások benyújtásának évek óta megfigyelhető ritmusához. Amennyiben egyes településeken a választópolgárok létszáma magas (mint ez jellemző a nagy- és közepes méretű városokban), egy ilyen, határidőn belüli, de annak a végén történő tömeges jelentkezés olyan helyzetet eredményezhet, amely esetleg nem teszi lehetővé a választójoggal való élést kinyilvánító, egyéni választópolgári akaratnyilatkozat átvezetését a választási névjegyzékben. Egy ilyen helyzet kialakulását a Törvény mai formájában egyáltalán nem tudja kizárni, ez azonban a választójogot lényegétől és ténylegességétől fosztja meg.

(Igaz, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye a tényleges jogsérelemre, a beazonosítható áldozat fellépésére alapítja jogvédelmi rendszerét. Ezt azonban annak fényében kell nézni, hogy ha a fentiekben vázolt helyzet ténylegesen előállna, azaz, hogy akarata ellenére, alapos ok – mint például a súlyos bűncselekmény miatt történt jogerős elítélés – nélkül nem vettek fel valakit a választói névjegyzékre, jóllehet a maga részéről az anyagi követelményeknek megfelelt és az eljárási feltételeket teljesítette, az illető panasza az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt közismert feltételek teljesítése esetén, ott nyilvánvalóan befogadható lenne. Emellett pedig felvetődik az ún. potenciális sértettnek az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában kidolgozott fogalmának a jelen helyzetre való vonatkozathatósága is.)

Mivel a Törvény jelenlegi szövege szerint a fenti helyzet kialakulása nem zárható ki, és csak úgy lenne megelőzhető, illetve kezelhető, hogy az a Törvény szövegéből nem következik, azaz gyakorlatilag *contra legem* lenne, ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy a Törvény 88. § (1) bekezdése módosítás, vagy kiegészítés nélkül nem egyeztethető össze az Egyezmény 1. jegyzőkönyvének 3. cikkével.

#### V.

Ezek a megállapítások azon tételek fényében kerültek rögzítésre, hogy „az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított jogok kiemelkedő fontosságúak a *rule of law* által irányított, tényleges és tartalommal teli

demokrácia létrehozásában és fenntartásában” (*Cucu c. Románia* ügyben 2012. november 13-án hozott ítélet 109. §), „(...) a lakosság bizonyos csoportjainak vagy kategóriáinak a szavazati jogból való kizárása összeegyeztethető kell, hogy legyen az 1. jegyzőkönyv 3. cikkét megalapozó elvekkel”. (Lásd *Zdanoka c. Lettország*, nagykamarában 2006. március 16-án hozott ítélet 105. §.) „Az Egyezmény, mint az emberi jogokat védő eszköz tárgya és célja azt követeli, hogy úgy értelmezzék és alkalmazzák, hogy „szabályai ne elméletiek vagy illuzórikusak legyenek, hanem gyakorlatiasak és ténylegesek”. (*Orujov c. Azerbajdzsán* ügyben 2011. július 26-án hozott ítélet 42. §)

Mindezekre tekintettel kell lenni akkor, amikor az adott ügynek az Emberi Jogok Európai Bírósága által is hangsúlyozott egyedi sajátosságaira figyelemmel tanulmányozzuk az aktív választási regisztrációról a *Grúz Munkáspárt c. Grúzia* ügyben 2008. október 8-án hozott ítéletében a 91. és 93. §-okban kimondott téziseket. „A választói névjegyzékbe való feliratkozás rendszerében is több megoldási lehetőség képzelhető el. Egyikről sem lehet azt mondani, hogy érvényesebb lenne, mint a másik: a lényeg az, hogy biztosítsa a nép akaratának kifejezésre juttatását szabad, tisztességes és rendszeres választások révén. [Lásd *mutatis mutandis Orosz vállalkozók konzervatív pártja c. Oroszország* (...) 49.§]” (...) „A fentiek fényében tehát a Bíróság arra következtet, hogy az alperes állam politikai helyzetével összefüggő különleges körülmények miatt, a 2004. február 27-i új választási feliratkozási rendszer bevezetése nem sértette a panaszos pártnak az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében garantált, szabad választásokhoz fűződő jogát.”]

## VI.

Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezményével a fentiek szerint nem egyeztethető össze a Törvény 88. § (1) bekezdése, ezért mellőzhető a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával való összeegyeztethetőség vizsgálata, amelyre a köztársasági elnök érintőlegesen kitért, és ugyanezek okok miatt el lehet tekinteni a Velencei Bizottság, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetének a választások ügyében illetékes intézményének, az *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dokumentumainak az elemzésétől is. Megjegyzendő, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az 1. jegyzőkönyv 3. cikkére vonatkozó joggyakorlatában a velencei bizottsági illetve az ODIHR dokumentumokat figyelembe veszi, azokra épít. (Lásd erről: *Ekoglasnost c. Bulgária* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet 69. §)

Budapest, 2013. január 4.

*Dr. Kovács Péter s.k.*  
alkotmánybíró

### **Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének első pontjával, amely szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt választójog sérelmét jelenti, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok a választójogukat a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztését követően gyakorolhatják. Véleményem indokául a következőket adom elő:

A polgári demokratikus jogállamokban a választójog egy olyan politikai alapjogként jelenik meg, amely a közügyek intézésében történő részvételre jogosít. Ezen alanyi jog egyik legalapvetőbb előfeltétele a demokratikus hatalomgyakorlásnak. Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke ennek megfelelően határozza meg a választójogot, amely szerint

minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy valódi és rendszeres választásokon szavazzon és megválaszthassák, valamint hogy általános és egyenlő választójog alapján a közügyek vitelében közvetlenül, vagy a szabadon választott képviselői útján részt vegyen. E tekintetben osztom a határozat azon következtetését, amelynek értelmében a választójog kettős funkcióval rendelkező politikai alapjog: egyfelől a közügyek vitelében való részvétel biztosítéka, másfelől pedig demokratikus képviselői szervek legitimációjának forrása. A polgári alkotmányok ebből fakadóan a választójog egyenlőségének és általánosságának értékeit oltalmazzák. A választáshoz fűződő alapvető jog érvényesülésének vizsgálata során meglátásom szerint elsőként szükséges különbséget tenni a választójogból kizáró okok és a választási eljárásjogi szabályok között. Az előbbi a választójogból kizáró, objektív akadályként jelentkezik [pl. az állampolgár a választójog gyakorlásához a szükséges életkort nem töltötte be (Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés), vagy a bíróság a közügyek gyakorlásától eltiltotta (Btk. 62. § (2) bekezdés *a*) pont)], míg az utóbbi a választójog gyakorlásának eljárásjogi feltételrendszerét határozza meg. Ennek megfelelően a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló, az ún. regisztrációs kérelem jogintézményét a választáshoz fűződő alapvető jog érvényesülését meghatározó két aspektusból külön-külön vizsgáltam.

1. Míg a korábban hatályban volt alkotmányszöveg szerint minden magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárt megillet a választójog, addig az Alaptörvény ezt az alapvető politikai jogot magyarországi lakóhelyre tekintet nélkül biztosítja valamennyi magyar állampolgár számára. Ezen alkotmányos szabályhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat mind az aktív, mind a passzív választójogot olyan alapvető állampolgári jognak tekinti, amelynek lényeges tartalma nem korlátozható. [16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 81, 82.; 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 707, 709.] A választójog általánosságának elve tehát azt jelenti, hogy minden nagykorú állampolgár szavazati joggal rendelkezik. Az Alkotmánybírók értelmezésében a választójognak akár általánossága, akár egyenlősége tekintetében bármiféle korlátozás csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. [erről lásd: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.] Ugyanakkor a választójogból kizáró okokat – amelyek a választójog lényeges tartalmát vonják el – csak az alkotmányszövegbe épített objektív akadályok jelenthetik, és e korlátok törvényi úton már nem bővíthetők. A törvényhozónak tehát arra nincs lehetősége, hogy a választáshoz fűződő alapvető jogból kizáró objektív okokat az Alkotmányban felsoroltakon túl határozzon meg, ami a választójog objektív korlátainak zárt alkotmányos rendszeréhez vezet. [erről lásd: 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008. 523-524.] Ezzel szemben az olyan eljárásjogi természetű szabályok, amelyek a választójog gyakorlásához kapcsolódnak már nem vonhatók ebbe a körbe. Ezt az álláspontot támasztja alá egyebekben a határozatban is felhívott két alkotmánybírói döntés is. A 16/1994. AB határozatban az Alkotmánybírók egy olyan választójogi szabályt vizsgált, amely egy meghatározott személyi kört zárt ki a passzív választójogból. Itt az Alkotmánybírók a kifogásolt törvényi rendelkezést azért tartotta a választójog alkotmányellenes korlátjának, mert a választhatóság tekintetében olyan objektív jellegű kizáró okot határozott meg, amely az Alkotmányban nem szerepelt. (ABH 1994, 79, 81.) Ezzel szemben a 339/B/1994. AB határozatban az Alkotmánybírók eljárásjogi természetű – a jelöléssel összefüggő – választási szabályokat vizsgált, és azt az álláspontot foglalta el, hogy "az Alkotmány pedig a jelölésről nem rendelkezik, ezért azok tekintetében az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének és a 71. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg." Az Alkotmánybírók e határozatában fejtette ki, hogy az ilyen jellegű választási szabályok megalkotása az Alkotmány felhatalmazása alapján és az Alkotmány keretei között a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozik. (ABH 1994, 707, 708.) A regisztrációs kérelem új jogintézménye a választási eljárás szabályai között, a választójog gyakorlásának egyik eljárásjogi természetű, adminisztratív jellegű feltételeként jelenik

meg, csakúgy mint az a korábban is ismert feltétel, amely szerint a szavazást megelőzően a választópolgár igazolja személyazonosságát (Törvény 180 - 181 §§). A regisztrációs kérelem a választójog általánosságát azért nem töri meg, mert a névjegyzékbe vételt minden választópolgár azonos feltétellel kérelmezheti. Éppen ezért e jogintézmény a választáshoz fűződő jogból nem jelent objektív kizáró akadályt sem, és a választáshoz fűződő alapvető jogot az Alaptörvényben foglaltakon túl nem vonja meg, annak lényeges tartalmát (általánosságát és egyenlőségét) tiszteletben tartja, így cenzusként nem értékelhető. Mindezek alapján, álláspontom szerint a választójogból kizáró okok zárt alaptörvénybeli követelményét, azaz a választójogi klauzula zárt jellegét az eljárásjogi természetű regisztrációs kérelem jogintézménye azért nem sértheti, mert a kettő között nincs közvetlen összefüggés.

2. A választáshoz fűződő alapvető jogból kizáró objektív jellegű akadályoktól el kell különíteni a választójog gyakorlásának eljárásjogi feltételrendszerét. A közügyek vitelére jogosító legalapvetőbb politikai jog, a választójog gyakorlásának koncepcionális feltételrendszerét a törvényhozó jogosult kialakítani. Egy ilyen választási eljárásjogi rendszer megalkotása azonban nem csak lehetőség, hanem az állam objektív intézményvédelmi kötelessége is, hiszen az eljárásjogi szabályok a választójog gyakorolhatóságának előfeltételeként jelennek meg. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] A választási eljárásjogi szabályokról az Alaptörvény nem rendelkezik. Az Országgyűlés az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből, illetve az Alaptörvény 35. cikk (1) cikkéből nyert felhatalmazás alapján, viszonylag tág mérlegelési körben határozhatja meg, hogy pontosan milyen választási eljárásjogi rendszert kíván bevezetni és mely eljárásjogi részletszabályok keretei között kívánja biztosítani a választópolgárok számára a választójog gyakorlását. A többségi döntéstől eltérően meglátásom szerint az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a politikai alapjogokkal, így a választójoggal összefüggő szabályok alkotmányosságának megítélése során automatikusan már nem alkalmazható tovább. Értékelésem szerint ugyanis az Alaptörvény szövege a közügyek vitelében történő részvétel, és az állampolgári felelősség tekintetében jelentősen eltér a korábban hatályban volt alkotmányszövegtől, és ahhoz képest új alkotmányos értékek mentén kívánja szervezni a magyar politikai közösséget. Éppen ezért álláspontom szerint a regisztrációs kérelem generális jellegű bevezetésének vizsgálata során szükséges az Alaptörvény új, a politikai alapjogokkal összefüggő alkotmányos szabályainak áttekintése, értelmének kibontása, valamint annak vizsgálata, hogy a megváltozott alkotmányos értékre figyelemmel miért volt szükség új választási eljárásjogi rendszer kialakítására.

Az Alaptörvény *R*) cikk (1) bekezdése szerint "[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Ugyanezen cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás 7. Tézise szerint "[í]gérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét", míg a 18. Tézis értelmében tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. A Nemzeti Hitvallás 27. Tézise pedig a nemzeti együttműködésről szól. Az Alaptörvény *D*) cikke egy új politikai közösség formálására utal, amikor kimondja, hogy "Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal." Az Alaptörvény *O*) cikke az állampolgári felelősséget és kötelességeket deklarálja, amely szerint "[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni." Az állampolgári felelősség alkotmányi szintű előírásával összhangban az Alaptörvényben biztosított választójog a "Szabadság és Felelősség" részben nyert



elhelyezést. A választójog alaptörvényi feltételrendszere is módosult, ugyanis az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése immáron magyarországi lakóhelyre tekintet nélkül, minden nagykorú magyar állampolgárt feljogosít a magyar közügyek vitelében történő részvételre. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy Magyarország 2011. január 1-je óta kedvezményes honosítási lehetőséget biztosít azoknak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldi állampolgároknak, akiknek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származásukat. Az Alaptörvény *E* cikk (1) bekezdése értelmében "Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében." Ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdései szerint Magyarország elismeri, hogy az Európai Unió joga kötelező magatartási szabályt állapíthat meg abban a körben, amelyben Magyarország az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolja. Ezen alaptörvényi szabályok jelentősége pedig abban rejlik, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként biztosítja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 45. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK (2004. április 29.) irányelvében szabályozott letelepedési és mozgásszabadság európaijogi elvének érvényesülését. Az ezzel járó migrációs folyamat eredményeként a közügyek vitelére feljogosított magyar politikai közösség számarányát tekintve sem elhanyagolható csoportja ma már az Európai Unió más tagállamaiban vállal munkát és tartózkodik életvitelszerűen. Legnagyobb részét tehát a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása, a közügyek vitelére feljogosítottak körének bővülése, valamint az európai integrációból fakadó migrációs jelenség szolgálták az új választójogi rendszer kialakításának indokaiként.

Figyelemmel tehát arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései a politikai jogok tekintetében a korábban hatályban volt alkotmányszöveghez képest alapvető változást mutatnak, a regisztrációs kérelmet generális jelleggel előíró választási eljárási szabály alkotmányosságának megítélésekor a korábbi alkotmányossági mércét ezen új szempontokkal kellett volna kiegészíteni. Erre figyelemmel a regisztrációs kérelem általános és egységes alkalmazásának szükségét egyfelől e politikai jog gyakorlására feljogosítottak körének bővülése, és a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása [Alaptörvény *D*) cikk, illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás 18. Tézise] másfelől a köteleességek teljesítése és a szabadságjogok felelősségteljes gyakorlása [Alaptörvény *O*) cikk] tekintetében megfogalmazott új alkotmányos értékek védelme megfelelően igazolja. Az európai integráció eredményeként megkezdődő migrációs folyamat ugyancsak egy egységes regisztrációs kérelem bevezetésének alkotmányos igazolását támogathatja.

Emellett a regisztrációs kérelem jogintézményének alkotmányossági vizsgálata során arra is szükséges figyelemmel lenni, hogy a fentiekben bemutatottak értelmében a törvényhozó széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik a választási eljárási rendszer megválasztása és szabályainak kialakítása során. A törvényalkotó mérlegelési szabadságának határát e körben az jelenti, hogy nem alakíthat ki olyan választási eljárásjogi rendszert, amely a választójog gyakorlását ellehetetleníti, vagy aránytalanul megnehezíti és összehatását tekintve választáshoz fűződő alapjog gyakorlásának tényleges akadályát képezi. Ennek megítéléséhez azonban a választási eljárási rendszert felépítő eljárásjogi részletszabályok együttes hatásának vizsgálata szükséges. A regisztrációs kérelem alapján kialakított választási eljárás alkotmányosságát így meglátásom szerint kizárólag a regisztráció egyes feltételeinek alkotmányossági vizsgálata során lehetne megítélni. Éppen ezért önmagában annak meghatározása, hogy a választójog gyakorlása egy általános regisztrációs kérelmen alapuló választási eljárási rendszer keretei között történjék, a törvényhozó szabad mérlegelésébe tartozik. Ezt erősíti számos külföldi jogállam példája is, amelyekben a regisztráción alapuló választási rendszer alkotmányosan működik. Az Alkotmánybíróságnak ebből következően inkább azt a kérdést kellett volna vizsgálnia, hogy a regisztrációs kérelem érvényesülését szolgáló egyes részletszabályok, így például a kérelem benyújtására szabott határidő [Törvény 87. § (1) bekezdés] az Alaptörvény új alkotmányos értékeiből kibontható célokkal arányos szabályozásnak tekinthető-e. Minthogy azonban a magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében a többségi határozat nem talált alkotmányosan igazolható okot a

regisztrációs kérelem bevezetésére, így a jogintézmény egyes részletszabályainak arányossági vizsgálata is elmaradt.

A fentiekben bemutatott indokok alapján, álláspontom szerint önmagában az általános regisztrációs kérelmen alapuló választási eljárási rendszer bevezetése nem alaptörvény-ellenes, így a többségi döntést e tekintetben nem tudom elfogadni.

Budapest, 2013. január 4.

*Dr. Balsai István s.k.*  
alkotmánybíró

### **Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező része 1. pontjának a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény (a továbbiakban: Törvény) 82. § (2) bekezdésére és a 106. §-ára vonatkozó, e rendelkezéseket alaptörvény-ellenesnek minősítő megállapításával és annak indokolásával.

Egyetértek ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontjának a Törvény 88. § (1) bekezdésére és a 92. §-ára vonatkozó rendelkezésekkel, továbbá a rendelkező rész 2–5. pontjában szereplő törvényi rendelkezéseket alaptörvény-ellenesnek minősítő megállapításaival.

1) A köztársasági elnök előzetes normakontroll iránti indítványában kifejezetten nem igényelte a választójog gyakorlásának feltételeként meghatározott központi névjegyzékbe való kérelemre történő felvétel szükségességének vizsgálatát, mivel azt az Alaptörvény részét képező Átmeneti rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) 23. cikk (3)–(5) bekezdései tartalmazzák.

Az Ár. itt hivatkozott cikkeit az Alkotmánybíróság – közjogi érvénytelenség címén – 2012. december 28.-án megsemmisítette. A megsemmisítés tehát formai okból történt, tartalmi vizsgálatot az Alkotmánybíróság nem végzett.

Az Ár. formai okból történő megsemmisítésére alapozva az Alkotmánybíróság vizsgálatát a jelen ügyben a Törvény 82. § (2) bekezdésére és a 106. §-ára kiterjesztette, annak ellenére, hogy a köztársasági elnök ezekre a rendelkezésekre nézve vizsgálatot nem igényelt.

A Törvény 82. § (2) bekezdése az Ár. 23. cikk (3) bekezdésével tartalmilag teljesen egyezően rendelkezik akként, hogy a központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező polgárnak tartalmazza az adatait, akit kérelmére felvettek. Így megállapítható, hogy az erre, illetőleg a Törvénynek az azzal szoros egységben lévő 106. §-ára történő kiterjesztés a választójog gyakorlásának feltételeként meghatározott központi névjegyzékbe való kérelemre történő felvétel szükségessége alkotmánybíróági vizsgálatára irányult.

Következésképpen a Törvény 82. § (2) bekezdése és a 106. §-a alkotmányellenességének megállapítására az Alkotmánybíróság részéről olyan időpontban került sor, amikor az alkotmányozó hatalom még nem mérlegelhette az Ár. 23. cikke (3)–(5) bekezdésének formai okból történt megsemmisítése jogi következményeit. Ennek megfelelően nem döntött, nem dönthetett arról, hogy az

eredeti szándéka szerinti rendelkezéseket, így a választójog gyakorlásának kérelemre történő regisztrációhoz kötését változatlanul fenn kívánja-e tartani egyáltalán, s ha igen, akkor Alaptörvény módosítással beépítve az Alaptörvény XXIII. cikkének rendelkezései közé, vagy csak a sarkalatos Törvény részeként.

Ilyen körülmények között elvi szempontból, a hatalommegosztás oldaláról nézve rendkívül aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság – a formai megsemmisítésére alapozva – tartalmi álláspontot nyilvánít ki az alkotmányozót megelőzve olyan kérdésben, amelyre a köztársasági elnök nem kért előzetes normakontrollt, s az alkotmányozó hatalom pedig még nem nyilvánulhatott meg.

2) A választójog gyakorlását a kérelemre történő központi nyilvántartásba való felvételhez kötő feltétel (a továbbiakban: választási regisztráció) véleményem szerint nem jelenti a választásra jogosultság korlátozását, így alkotmányellenes sem lehet.

A választás tisztaságának biztosítása, a választójoggal való visszaélés megelőzése már önmagában is kellő indoka annak, hogy a választójog reformja során, annak keretében a jogalkotó speciális, a választói jog gyakorlása céljaira központi nyilvántartást hozzon létre és ennek alapja a választásra jogosult regisztrációja legyen. A regisztráció ugyanis lehetőséget biztosít a választójoggal rendelkező polgár kötelező személyi adatai és egyáltalán létezésének azonosítása mellett a kétségtelenül létező, ám hiányos lakcímnnyilvántartás adataival való egybevetésére is.

A választási regisztráció, a választójoggal rendelkező polgár választójoga gyakorlásának technikai és adminisztratív jellegű előfeltétele. Mint ilyen, nem vitásan többlet erőfeszítést igényel a választópolgártól a korábbi választójogi szabályozáshoz képest. Ennek a teljesítése azonban semmiképpen nem tekinthető az állampolgárok által aránytalan nehézségek árán végrehajtható követelménynek és még kevésbé a választójog gyakorlása korlátozásának. Utóbbi ugyanis fogalmilag a választási jogával élni kívánó állampolgár e szándékát befolyásoló körülmény fennállását feltételeznél, illetőleg igényelnél, amiről – álláspontom szerint – a jelen ügyben nincs szó.

Ebben az összefüggésben kell rámutatni arra, hogy az Alaptörvény az állampolgároknak nemcsak jogosultságot biztosít és védi azokat, hanem elvárásokat is megfogalmaz a jogok gyakorlójával szemben. Az Alaptörvény O) cikke szerint lehetőségei szerint mindenki köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. A választások megszervezése és lebonyolítása, annak biztosítása, hogy a választásra jogosultak e jogosultságukkal zavartalanul éljenek (de nem visszaéljenek) tudjanak, kétségtelenül elsősorban és döntően állami feladat. Esetünkben azonban az állampolgároktól is elvárható az a minimális, hosszabb idő alatt egyszeri és rövid időtartamú elfoglaltságot igénylő erőfeszítés, hogy egy – nagyobb közösségben az életükre is kiható döntés létrehozásához, a népakarat minél pontosabb kifejezésre juttatásához – személyes közreműködést fejtsenek ki, választójoguk gyakorlásához azonosítsák magukat és legszűkebb személyi adataikat, az erre irányadó szabályok szerint.

Budapest, 2013. január 4.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s.k.*  
alkotmánybíró

**Dr. Lenkócs Barnabás alkotmánybíró különvéleménye**

A határozat rendelkező részének 1. pontjával (magyarországi lakóhellyel rendelkezők kérelemre történő választási regisztrációjának alaptörvény-ellenessége) és 5. pontjával egyetértek, a 2-4. pontokat azonban nem tudom elfogadni.

1. Mivel az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének az alapja [R) cikk (1) bekezdés], nyilvánvalóan az alapja a választójogi és a választási eljárási (sarkalatos) törvényeknek is. Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni [R) cikk (3) bekezdés]. A Nemzeti Hitvallás 27. Tézise a nemzeti együttműködésről szól. A B) cikk (2), (3) és (4) bekezdései szerint Magyarország államformája köztársaság, a közhatalom forrása a nép, a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az E) cikk (2), (3) és (4) bekezdései az Európai Unió jogával, a Q) cikk (2) és (3) bekezdései a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjával, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazzak.

Fentiekkel összefüggésben az O) cikk témánk szempontjából is lényeges újdonsága a felelősség és a kötelesség alaptörvényi rangra emelése, azaz alkotmányos értékénti deklarálása: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Mindezeknek megfelelően az alapvető jogokról szóló rész címe a „Szabadság és felelősség” összekapcsolását, együttes értelmezését deklarálja.

Ebben a fent vázolt alaptörvényi háttérben, keretben kell tehát értelmezni a IX. cikk által biztosított véleménynyilvánítás, a sajtó és a médiaszolgáltatások szabadságát, valamint a XXIII. cikkben biztosított választójogot, annak alaptörvényi korlátait és gyakorlásának sarkalatos törvényi feltételeit. Konkrétan a választójoghoz eddig is szokás volt hozzátenni, hogy az egyben „állampolgári kötelezettség” is. Ez, a köztársaság polgárait eddig is terhelő morális (a társadalmi közösséggel szembeni) kötelezettség és felelősség került most alaptörvényi szintű elismerésre és hangsúlyozásra.

2. A demokratikus jogállamnak – amit máról-holnapra bevezetni nem lehet, megvalósítása egy történelmi program és történelmi folyamat – talán a legfontosabb eleme (előfeltétele) a hatékony politikai demokrácia működése (ld. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről; a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvény 5.3. pontja). A hatékony politikai demokráciának pedig nyilvánvaló előfeltétele a választójog hatékonysága. Ezek konkrét alkotmányjogi tartalmát azonban eddig sem a nemzetközi dokumentumok, sem a magyar Alkotmánybíróság részleteiben még nem bontotta ki. Egyes korábbi határozataiban azonban található a választójog és a választások hatékonysága elemének tekinthető megállapítások és követelmények: pl. a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye; a választás tisztaságának megóvása; a választási csalások megakadályozása; a jogállamiság követelményének megfelelő, a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése; a választás zavartalansága; a választói akarat manipulálatlansága; a választói akarat szabad érvényesülése és kifejezésre juttatása; a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaratlan alapuló létrehozása, legalizálása és legitimizálása stb. [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696.]. A 6/2007. (II. 27.) AB határozat (ABH 2007, 135.) az egyénnek a politikai folyamatokban való megalapozott részvételéhez – nyilvánvalóan az előbbi határozatokban felvázolt politikai és jogi közegben – szükségesnek tartotta a tájékoztatáshoz való jogot és a tájékozódás szabadságát. A Köztársasági Elnök úr indítványa maga is hivatkozza az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikkéhez adott útmutatásból, hogy „a 25. cikk szerinti jogok tájékozott közösség általi hatékony gyakorlásának biztosításához szükséges a választópolgárok oktatása és regisztrációs kampányok folytatása...” Mindezen elemekből körvonalazódnak és kiolvashatók a hatékony politikai demokrácia és a hatékony választójog tartalmi követelményei, amelyek egyrészt a támadott rendelkezések alkotmányosságának megítéléséhez

mérceként szolgálhatnak, másrészt körülírják az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmi elemeit is a demokrácia és a választójog védelme érdekében.

3. A választópolgár részvétele és döntése (szavazata) a demokratikus jogállam működése szempontjából kiemelkedően fontos közjogi-közhatalmi jognyilatkozat (joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat). A jogrend egésze minden jognyilatkozattól elvárja annak komolyságát. A jognyilatkozat komolysága először is feltételezi a megfontoltságot. A megfontoltság része a releváns előzmények számbavétele és értékelése (múltbetele), majd a várható következmények felmérése és mérlegelése (jövöbetekintés). Mindehhez nélkülözhetetlen a kellő körültekintés és tájékozódás (tájékozottság). Csak a tudatos választói akaratú formált és bármiféle tisztességtelen befolyástól, kényszertől vagy fenyegetéstől is mentes döntés tekinthető felelős döntésnek. A választópolgárnak tisztában kell lennie döntése remélt előnyei mellett az esetleg hibás döntése várható negatív következményeivel is, így azzal is, hogy mind az előnyök, mind a hátrányok az egész politikai közösségre, azon belül az ő családjára és személyére is kihatnak.

A választójog hatékonysága – azaz a jognyilatkozat komolysága – tehát nem csupán egy jogosultság (szabadság) gyakorlására, hanem annak kötelezettségi, aktivitási és politikai felelősségi vonzataira is vonatkozik. Ilyen kibővített, teljes tartalommal (értelmezésben) kell ezt a hatékonyságot a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak elismernie, előmozdítania és szükség esetén megvédenie is, minden súlyos, veszélyeztető körülménytől (ez is része a választójog „intézményes védelmének”).

4. 1990 óta hat országgyűlési és helyi önkormányzati és két európai parlamenti választás zajlott le. Ezek során bőséges gyakorlati tapasztalat (pozitív és negatív egyaránt) halmozódott fel. A törvényhozó mindig köteles utólagos hatásvizsgálatra is, és ha szükségesnek látja, a választójogot és a választási eljárási rendszert a jogállamiság keretében továbbfejlesztheti vagy akár újraszabályozhatja. Ennek során különös gondot köteles fordítani a múltban előfordult negatív jelenségek jövőbeni ismétlődésének megakadályozására, vagy legalább a negatív hatások mérséklésére.

A két évtizedet átfogó utólagos hatásvizsgálat egyik kiemelkedően fontos új jelensége az ún. politikai piac működése, különösen a politikai reklám és -marketing tevékenység folytatása. Ezek fő eszközei az üzleti alapon működő kereskedelmi médiumok. A mögöttük álló koncentrált tulajdonosi hatalmak ugyanolyan, vagy még nagyobb mértékben veszélyeztethetik a választások és a demokrácia tisztaságát, mint a „korlátlan” állami közhatalom. A demokratikus jogállamnak ugyanolyan kötelessége a választójog és a demokrácia intézményes védelme ezzel a veszéllyel szemben, mint az esetleges állami túlhatalommal szemben.

Mindezek alapján a 151. §-nak a politikai reklámra, a 152. § (5) bekezdésének a politikai hirdetésre, a 154. § (1) bekezdésnek a közvélemény-kutatási eredmények közzétételére vonatkozó szabályait alkotmányosan elfogadhatónak, az Alaptörvény betűjével és értékrendjével összhangban állónak tartom.

5. Ami a külön választási nyilvántartás létrehozását és az ún. regisztrációs kérelmet illeti, az mint a jogban ismert előzetes szándéknyilatkozat, mind a jognyilatkozatoktól elvárt komolysággal, mind az állampolgárokat is terhelő kötelezettségekkel és állampolgári felelősséggel összhangban állónak minősíthető. Azon választópolgári csoportok tekintetében, akiknél ez a választójog hatékony gyakorlásához nélkülözhetetlen, nincs is vele semmi gond. Azok esetében viszont, akiknél a lakcímnnyilvántartás több, mint fél évszázada (szerzett jogként) ugyanezt a célt megfelelően biztosította és kisebb hibáit kijavítva ma is biztosítja, bevezetésének szükségessége nincs kellően alátámasztva, a vele járó kötelezettségek és terhek arányossága nem bizonyított, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt követelménynek nem felel meg.

**Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, mely a köztársasági elnök indítványát kiterjesztve alaptörvény-ellenesnek minősítette a belföldi állandó lakhellyel rendelkező állampolgárok vonatkozásában a választójog kérelemre történő regisztráláshoz kötését, és nem értek egyet a 2. ponttal sem, mely alaptörvény-ellenesnek minősítette a választási kampány során a politikai hirdetések közszolgálati médiumokra szűkítését. A rendelkező rész többi pontjában foglalt alaptörvény-ellenességé nyilvánításokat elfogadom.

1. Már azt a módot is vitatom, hogy a köztársasági elnök indítványa után bekövetkezett megsemmisítést az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései (továbbiakban: Aár.) egyes cikkeit illetően, melynek választási regisztrációt rögzítő 23. cikkére az indítvány alapvetően épült, az Alkotmánybíróság többségi határozata az indítványozó államfő megkérdése nélkül igénybe vette az indítvány kibővítésére. Ő ugyan jelezte a tartalmi összefüggés esetén az indítványa kibővítésének lehetőségét, ám ezt annak tudatában tette, hogy az Alaptörvény részét képező Aár. 23. cikke tartalmazza a választási regisztrációt, így az érinthetetlen. A megsemmisítéssel tehát az indítványt illetően a kiinduló alaphelyzet változott meg, és ezt az Alkotmánybíróság egyoldalúan nem értékelhette volna. Megfelelő eljárás az Alkotmánybíróság részéről csak az lehetett volna, hogy az Aár. vonatkozó részeinek megsemmisítését kihirdető határozata után tájékoztatja az államfőt az új helyzetről, és erre tekintettel kéri az indítványa megfontolását. (Ahogy az Alkotmánybíróság tette is ezt az indítványozó alapjogi biztos esetében is az Aár. vonatkozásában 2012 szeptemberében, amikor az alkotmányozó hatalom az „Aár. Alaptörvény része”-tézist belefoglalta az Alaptörvénybe!) Amikor az államfő az indítványa végén a „tartalmilag összefüggő rendelkezések vizsgálatára” is felhívta az Alkotmánybíróságot, akkor nem tudhatta, hogy az alkotmánybírák ezt magának az – általa az Alaptörvény érinthetetlen rendelkezésének tartott – *általános választási regisztráció intézményének alaptörvény-ellenessé nyilvánításához* fogják felhasználni, és mindezt az önmaguk által előidézett alapvető helyzetváltozás után.

Nem állja meg a helyét a többségi határozatnak az az érvelése a visszaküldés elmaradásának indoklására a III. rész bevezető soraiban, hogy az Abtv. 53. § (6) bekezdése alapján az egyszer beadott indítvány amúgy sem vonható vissza. Itt ugyanis egy joghézag maradt az alkotmánybírói eljárást szabályozó törvényben, és kimaradt annak szabályozása, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a köztársasági elnök indítványának beadása után változik meg az Alaptörvény, melyre tekintettel adta be az indítványát az államfő. E joghézag kitöltése nyilvánvalóan a z Alkotmánybíróság feladata, így ezzel a szabályozás-hiánnyal nem védekezhet a határozatot meghozó többség, mely ezt a lépést elmulasztotta. A visszaküldést követő újabb államfői indítvány esetén pedig az erre az eljárásra megszabott harminc napos határidő a jog általános elveinek megfelelően újra kezdődik, így a harminc napos határidő szűkösségére alapozott érv sem állja meg a helyét a visszaküldés elmaradásának indoklásában.

2. Tartalmilag rátérve a választási regisztráció alaptörvény-ellenessé minősítésének problémájára, alapvetően elhibázottnak tartom a határozat ezen pontjának az indoklását. Már az vitatható, hogy az indoklás a választási regisztrációt pusztán a választójog korlátozásának fogja fel, miközben az a választási rendszer funkcionális működőképességének egyre inkább fontos feltételévé válik. Ugyanis az uniós csatlakozás után évekkel később kinyíló országhatárok révén – különösen 2007-2011-től kezdve – olyan nyugatra irányuló tartós munkavállalási hullám indult meg, melynek révén már eddig is majd

félmillióra tehető a részben kitelepültek aránya, és sajnos ennek csak a növekedését lehet prognosztizálni a jövőben. Ennek hatására a lakcímnnyilvántartáson alapuló helyzetkép egy sok szempontból fiktív ország-lakosságot vesz alapul, és az egyes választókerületek tényleges választóinak száma, az ehhez szükséges szavazókörök beosztását, stb. egy jórészt fiktív számadathoz igazítja. A választás egész lefolyásának menetét befolyásolja, ha a tényleges választói közönségről nagymértékben nem valóságos információkon alapszik a választásokat levezető szervek tudása. De ugyanígy a választási eredmények legitimitását is állandó megkérdőjelezésnek teszi ki, ha a fiktív lakosság szám magasabb adatainak fényében mindig csak egy kisebbség választottjának tűnik az egyes képviselő és a kormánytöbbség, illetve a polgármester és az önkormányzati képviselőtestület felállása. A népszavazások esetén pedig, ahol megmaradt a ma hatályos törvényi szabályozásban is az érvényességi küszöb, fokozottan fennáll e migrációs mozgások miatt egyre inkább majd annak veszélye, hogy nem lehet érvényes népszavazásokat tartani, mert fiktív országlakosság-szám alapján minősítjük azok érvényességi küszöbét.

A lakcím-nyilvántartási szabályozásban létezik ugyan ma is egy bejelentési kötelezettség, ha a kitelepedés szándékával kívánja valaki elhagyni az országot, vagy három hónapot meghaladó időtartamra vállal külföldön munkát, de mivel a magyar állampolgárok igen nagy tömege többhónaponként hazalátogatva dolgozik odakinn, és igazi ellenőrzést sem lehet kiépíteni ehhez az előíráshoz, csak az érintettek kisebbik része él ezzel. (Az uniós országok többségében pedig a híradások szerint nem léteznek, vagy már eltörölték a más uniós országból érkezett munkavállalók regisztrációs kötelezettségét, mert ez sérti az Unión belüli szabad munkavállalás elvét.) Ha a hazai törvényhozó e migrációs mozgásokat szigorúbb nyilvántartási kötelezettséggel és ehhez engedélyek előírásával kívánná megkötni, az valóban felvetné az állampolgárok uniós mozgásszabadságának túlzott korlátozását – esetleg épp az Alkotmánybíróságnak kellene ezt megsemmisíteni, mint uniós alapelvekkel ütközött. Így a megoldás csak az lehet a prognosztizálhatóan növekvő számú kétlakosra, hogy az egyes szektorokban folyamatosan megújítandó névjegyzékek párhuzamos működtetésével együtt minősítsük csak használhatónak a hazai lakcímnnyilvántartást. Az, hogy a rendszerint a választáson összesen megjelenők majd tíz százalékát kitevő, félmillió körüli a tartósan külföldön – alapvetően a nyugati uniós országokban – dolgozók száma már jelenleg is (vagy lesz 2014-ben a további növekedés révén), mutatja a hivatalos lakosság-statisztikától való eltérésekből adódó gondokat. Ha pedig előre tekintünk a 2018. illetve a 2022. évi választásokra is, és a várható további sokszáz ezres külföldi munkavállalásokat beszámítjuk, akkor látható, hogy a mai fiktív választói névjegyzéken alapuló rendszer országosan is gondokat okozhat a választások lebonyolításánál. (Gondoljunk az e téren már előbbre tartó Romániára, ahol az eredetileg huszonkétfélmillió állampolgári számból a 2011-es népszámlások tanúsága szerint már tizenkilencmillióra csökkent a ténylegesen otthon maradtak száma, és a közelmúltban lefolyt választásokon a két adat közötti különbség komoly vitákat okozott az egyes választási eredmények értékelésében!) A többségi határozat teljességgel figyelmen kívül hagyta a választási rendszernek ezt az újonnan felbukkant gondját, melynek kezelésére a választási ciklusonként megújításra kerülő általános választási regisztráció alkalmas lett volna, és ezt alaptörvény-ellenesnek minősítve újra nyitotta tette a problémát. Az indokolás III. részének 6.2. pontja a külföldi munkavállalást csak leszűkítve, a választókerületek egyenlősége vonatkozásában vette szemügyre, és mivel a választókerületek módosításának a választás napjához közeledve törvényi korlátai vannak, irrelevánsnak minősítette ezt a kérdést. Ezzel azonban nem adott választ a fentiekben felvetett sokkal súlyosabb kérdésekre, pedig épp ezek szem elé állítása indokolják a kérelemre történő választási regisztráció törvénybe foglalását. E nélkül azonban hosszabb távon funkcionális zavarok keletkezhetnek a demokratikus jogállam működésében Magyarországon.

A fenti probléma és ennek megoldására a kérelemre történő regisztráció intézménye veti fel, hogy mennyiben tartható a többségi határozatnak az az indokolási része a III. rész 5.2. pontjában, hogy az Alaptörvény XXIII. cikke a választási feltételeket illetően zárt rendszert alkot, melyből nem következik a további feltételek beiktatásának lehetősége a választójog gyakorlásához – és ezért alaptörvény-ellenes a választási regisztráció feltételként meghatározása a választójog gyakorlásához. Ez az érvelés nem fogadható el, mert a XXIII. cikkbe foglalt választójog a különböző választói csoportok felé technikailag

nyilvánvalóan csak speciális névjegyzékek összeállítása révén realizálható, és ehhez az önkéntes kérelmezés előírása nem zárható ki, így ez mint további választójogi előfeltétel logikusan adódik. Nem lehet tehát az alaptörvény-ellenesség nyilvánítás érvelésével egyetérteni, miszerint a XXIII. cikkből egy ki nem egészíthető, zárt feltételrendszer adódik a választójog gyakorlását illetően. Kérdéses legfeljebb csak azt lehet, hogy a legnagyobb választási csoport – az állandó lakhellyel rendelkező, itthon élő magyar állampolgárok – vonatkozásában a lakcím-nyilvántartási rendszer léte miatt szükségesnek minősül-e a kérelemre történő regisztráció előírása. A fenti elemzés azonban megmutatta, hogy ez funkcionális kelléket jelent a választás lebonyolításához.

Ki kell még térni arra is, hogy a választási intézményrendszer funkcionálásának ez a szükséges feltétele mennyiben fogható fel egyben a választójog gyakorlásának korlátjaként is.

A) Nem vitás, hogy minden funkcionális feltétel keretek közé szorítja a választót a joga gyakorlásában, és sokszor nehéz eldönteni, mikor tekintjük ezt korlátnak, mikor pusztán a joggyakorlás nélkülözhetetlen feltételének. Pl. az Egyesült Államokban egy általános személyi igazolvány létesítését is mint alkotmány-ellenes korlátozást fogják fel, de ez nem zavarta az európai demokráciák többségét abban, hogy egy ilyenféle igazolványt intézményesítsenek. Tesztként fel lehet állítani, hogy *ha egy feltétel felállítása egy adott jog gyakorlásának intézményeihez funkcionális kelléket biztosít, akkor ezt magát nem lehet bevonni az adott jog korlátjai közé, hanem legfeljebb csak a funkcionális feltétel módját*. Például a jelen esetben a választási regisztrációnál magát az intézményt nem, de ennek módját, hogy ezt levélben, elektronikusan vagy csak személyesen, stb. lehet megtenni, azt mint esetlegesen aránytalanul korlátozó módot vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Szükségesség és arányosság csak ez utóbbi vonatkozásában vethető fel, és vizsgálható. Ha ugyanis nem tesszük meg a funkcionális feltétel és a korlát fogalmi megkülönböztetését, és minden intézményi kelléket, feltételt mint korlátot fogunk eleve fel – ahogy tette most a többségi határozat –, akkor az Alkotmánybíróság a teljes jogi szabályozást ellenőrzés alá vonja, és a törvényhozó döntési szabadságát lényegében megsemmisíti. Ez pedig az Alaptörvény *B) cikkének* (1) bekezdésébe foglalt demokratikus jogállam követelményéből a demokrácia komponensét semmisíti meg.

B) Fontos kiemelni, hogy az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál is új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyéneknek biztosításánál generális módon a *közösségbe illesztett individuumokból* indul ki. Ezt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás c. részének több deklarációja rögzíti, melyek az *R) cikk* (3) bekezdése alapján az egész Alaptörvény értelmezési alapját jelentik: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Ugyanígy bukkan ez fel a következő deklarációkban: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet (...)”. „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” De ugyanígy az egész Alaptörvény és az ezen nyugvó jogrendszer céljának a nemzeti közösség fennmaradását deklarálja a következő tézis: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharában részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” Végül a Hitvallás záró deklarációja az egyes polgárok nemzeti közösségbe befogott létezésén és országos rendjén alapuló nemzeti együttműködést emeli a középpontba: „Mi Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.” A Hitvallás e deklarációinak következményeit levonva az Alaptörvény Alapvetés c. részének az *O) cikke* pedig az egyes alapvető jogok gyakorlását generális módon az egyén képességei és tehetsége szerinti közösségi feladatokhoz hozzájárulás kötelezettségéhez köti: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és tehetsége szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

Az Alaptörvény ezen általános keret megadásával új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Ki kell emelni, hogy ezzel a keretbe illesztéssel tulajdonképpen az egész eddigi, alapjogokra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat és érvelési rendszer, mely a régi Alkotmány e



keretet nélkülöző szabályozásán nyugszik, sok szempontból újragondolást tesz szükségessé a mostani határozataink meghozatalánál. Ez a változtatás azt vonja szükségszerűen maga után, hogy minden, korábbi alkotmánybírói határozatból átvétel előtt le kell futtatni az új mérce szempontjából az érvelés menetét, hogy tarthatók-e az individuumok közösséghez kötése és az *O) cikk* fényében az egyes alapjog tekintetében a régi korlátozási tesztek. Bizonyos fokig ezt mondta ki már a 22/2012 (V. 11.) AB határozat is, amikor a régi alkotmánybírói döntések érveléseit és mércéit akkor nyilvánítja átvehetőnek az Alaptörvény értelmezéséhez, ha ez utóbbiban található értelmezési elveknek és szabályoknak megfelelnek ezek a korábbi érvelések és mércék. A többségi határozat azonban ez utóbbi feltételnek megfelelés vizsgálatát félretolta, és ezért nem véletlenül csonkán idézte meg az indoklás III. részének 4. pontjában ezt az Abh.-t. Pedig az átvételhez az Alaptörvény értelmezési keretével való egyezés feltételét is kimondta a 22/2012 (V. 11.) AB határozat. Ez azt mutatja, hogy ez a többségi határozat így nem az Alaptörvény alapján, hanem a már nem hatályos Alkotmány talaján állva született meg. Ezt nem lehet elfogadni, mert az Alkotmánybírósnak az Alaptörvényt kell védenie, és ennek alapján kell meghoznia határozatait.

A mostani határozatot illetően tehát ki kell jelenteni, hogy az e határozatot meghozó többség döntése a választási regisztrációt alaptörvény-ellenesnek minősítéséről azért sem fogadható el, mert az nem is érinti az alapvető jogok új elvi keretét az Alaptörvényben, és tévesen felteszi, hogy a régi Alkotmányhoz képest az semmilyen változást nem hozott e téren.

3. Nem értek egyet azzal sem, hogy a többségi határozat helyt adott az indítványozó kérésének, és alaptörvény-ellenessé minősítette a kereskedelmi tömegművelők politikai kampányból való kizárását tartalmazó 151. §-t. Ez a rendelkezés a választási kampány legköltségesebb tételét képes radikálisan csökkenteni, hisz a kereskedelmi televíziók politikai reklámjai a percenkénti többmilliós költségekkel a tapasztalatok szerint az összes pártot adósságba kergetik, és a politikai korrupció egyik legfőbb oka épp a választási kampányokhoz szükséges sok százmilliós és milliárdos összegek előteremtése. Ez a szabályozás ennek kívánt gátat szabni, és a demokratikus politikai akaratképzés tisztasága mint alaptörvényi érték ezt a legnagyobb mértékben igazolja. Megítélésem szerint a 151. § rendelkezései alapvetően megfelelően fektetik le a közmédiára korlátozott médiaszolgáltatások terén a választási kampányok lefolyásának szabályozását, és a részleteket illetően az egyenlőség szigorú megteremtésének követelményeit. Az itteni előírásokon túl azonban – majd a következő választások lefolyása fényében létrejött tapasztalatok alapján – célszerűnek látszik később megfontolni, hogy esetleg milyen további alaptörvényi követelményeket kell még előírni ahhoz, hogy ne legyen gond a mindenkori kormánypártok és az ellenzék médiához jutása terén az egyenlőség vonatkozásában. E tapasztalatok előtt azonban a jelenlegi rendelkezések erre elegendőnek látszanak.

A filmszínházak politikai kampányban való felhasználásának tiltását a 152. § (5) bekezdésben én is túlzottnak gondolom. Ezt a tiltást nem indokolják sem a kialakult kampánytechnikák, sem a széles tömegek elérésének esélyei ezzel az eszközzel, így ennek választási költségek növelésére tett hatása – és a politikai korrupció közvetett ösztönzése ezen az úton – nem indokolja a tilalmat. Ezért e bekezdés alaptörvény-ellenessé minősítését én is támogatom.

Budapest, 2013. január 4.

*Dr. Pokol Béla s.k.*  
alkotmánybíró

**Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye**

A többség által elfogadott határozat rendelkező részének 1-5 pontjával, valamint az ahhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. A többség által támogatott határozatban végigvezetett alkotmányjogi érvelés koncepciójának logikai kiindulópontja álláspontom szerint téves, ezáltal maga a végkövetkeztetés is helytelen. Mindemellett az Alkotmánybíróság jelen ügyben lefolytatott eljárását az Alaptörvény szellemével is ellentétesnek tartom.

1. Megítélésem szerint a jelen határozat meghozatalát olyan súlyú eljárási hibák és döntő elvi tévedések övezik, amelyek ellentétben állnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) egyértelmű szövegével.

Álláspontom kifejtéséhez szükséges először szó szerint idézni a köztársasági elnök Alkotmánybírósághoz intézett, előzetes normakontrollra irányuló indítványának a kérelem tárgyát meghatározó részét: „Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Törvény 88. §-a, 92. §-a, 151. §-a, 152. § (5) bekezdése, 154. § (1) bekezdése és a 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja meg és alaptörvény-ellenességét a jelen kérelemben foglaltak részletes indokolására tekintettel állapítsa meg. Indítványozom továbbá, hogy az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján a Törvény jelen indítványban megjelölt rendelkezésekkel szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezéseire is terjedjen ki (...).”

Az Abtv. 52. § (3) bekezdése – amely szabály tulajdonképpen a valamennyi jogágban megtalálható, az Alkotmánybíróságra is irányadó „indítványhoz kötöttség” elvét lazítja fel, amennyiben lehetővé teszi, hogy „az Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené.” Az Abtv. (amely meggyőződésem szerint az Alkotmánybíróságra nézvést kötelező norma) tehát két feltétel együttes fennállása esetén engedi meg az indítványban megjelölt jogszabályok mellett további, az adott jogszabályon belüli rendelkezések vizsgálatát. Szükséges ehhez egyrészt az, hogy a támadott rendelkezésekkel az indítványban nem szereplő egyéb rendelkezések szoros tartalmi összefüggésben álljanak, másrészt pedig az, hogy a „kiterjesztett” vizsgálat elmaradása a jogbiztonság sérelmét eredményezze. A két feltételt álláspontom szerint csakis egymásra tekintettel, azok összefüggésének fényében lehet értelmezni.

Ezen értelmezés megítélésem szerint kizárólag azt az eredményt hozhatja, miszerint az Alkotmánybíróság a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel csak akkor terjesztheti ki vizsgálódását az indítványban nem szereplő rendelkezésre, ha a támadott rendelkezések esetleges megsemmisítése esetén az indítvánnyal nem érintett szabályok értelmezhetetlenné, avagy a jogszabály egyéb rendelkezéseivel, illetőleg céljával ellentétesé válnának, illetőleg – a megsemmisítés eredményeképpen – elvesztenék normatív alapjukat, az adott jogintézmény „lecsonkulna”, ebből fakadóan pedig a jogalkalmazó számára a jogbiztonságot érintő módon sérülne a normavilágosság követelménye. Az Abtv. szóban forgó, az indítványhoz kötöttség elve alóli szűk kivételt megengedő rendelkezése tehát tulajdonképpen az indítvánnyal érintett egyes jogszabályokon belül a teljes norma koherenciáját hivatott garantálni az esetleges megsemmisítés miatt előálló értelmezési problémákra tekintettel.

A jelen esetben azonban erről szó sincs. Az indítványozó a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem (a továbbiakban: regisztráció) jogintézményét, azaz a választási jog gyakorlásának e kérelem előterjesztéséhez kötését nem támadja. Az indítványozó külön is kitér arra, hogy a választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) ezen új intézményének alkotmányosságát – mivel azt az Alaptörvényben (is) rögzíti – nem vizsgálta. A köztársasági elnök csupán a regisztráció egyes, technikai jellegű részletszabályait támadta meg az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság ehhez képest – álláspontom szerint helytelenül, egyszersmind a hatáskörére vonatkozó törvényi kereteket messze túllépve – kiterjesztette a vizsgálatát a törvény azon szakaszaira, amelyek magának a regisztráció jogintézményének az alapját jelentik. Az Abtv. 52. § (3) bekezdésében szereplő, szűk kivételt engedő szabály egyértelmű és világos logikáját az Alkotmánybíróság ezáltal furcsamód a fonákjára fordította. Nem a szóban forgó jogintézmény alapját és lényegét meghatározó rendelkezés van ugyanis a jogbiztonságot is érintő szoros tartalmi összefüggésben a kapcsolódó

részletszabályokkal, hanem éppen fordítva. Az Alkotmánybíróság tehát fordított esetben járt volna el törvényesen, azaz akkor, ha az indítvány a jogintézményt megalapozó rendelkezést támadta volna, mert – egy esetleges megsemmisítés esetén – a jogintézmény tartalmát kibontó részletszabályok nyilvánvalóan értelmetlenné (jogszabályi alap nélkül) értelmezhetlenné, következésképpen a jogbiztonságot sértővé válnának, ezért [az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján] a kiterjesztett vizsgálat tárgyát képezhetik. A jelen esetben azonban a részletszabályok megsemmisítése nyilvánvalóan nem teszi értelmetlenné /értelmezhetlenné/ az intézményi alapot képező rendelkezést, csupán a jogalkotó számára teremt kötelezettséget a részletszabályok ismételt, immáron az Alkotmánybíróság által kifejtett szempontokat figyelembe vevő megalkotására.

Eljárási hiányosságnak találok továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság – azt követően, hogy a Köztársasági elnöki indítvány tárgyához szorosan kapcsolódó, az indítványozói szándékot nyilvánvalóan befolyásoló, az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatos döntését meghozta – nem kérte ki a Köztársasági elnök nyilatkozatát a lényegesen megváltozott jogi környezetre tekintettel. Noha az Abtv. 53. § (6) bekezdése értelmében az indítvány – az alkotmányjogi panasz kivételével – nem vonható vissza, az indítvány kiegészítésének/módosításának, azaz megváltoztatásának nincs semmilyen akadálya, az Alkotmánybíróság gyakorlatában számtalanszor éltek is e jogukkal az indítványozók, különösen az irányadó jogszabályi környezet megváltozása esetén. (Meggyőződésem szerint az indítványozó ezt jelen esetben is megtette volna, ha a megváltozott körülményekről időben értesülhetett volna.) Az Abtv. 57. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság jogosult nyilatkozattételre felhívni az indítványozót, amely jogosítvány nyilvánvalóan (többek között) a jelenlegihez hasonló helyzetekre tekintettel került az Alkotmánybíróság eljárást szabályozó törvénybe. [Megjegyzem, az Alkotmánybíróság e jogosítványát éppen a jelen döntés tulajdonképpeni „párjának” tekinthető, Ár.-ral kapcsolatos határozatának meghozatala előtt már gyakorolta. Akkor az ombudsmant, mint indítványozót hívta fel nyilatkozattételre a megváltozott jogi helyzetre (tudniillik az Alaptörvény időközbeni módosítására) tekintettel. A jelen ügyben azonban ez az aktus elmaradt, melynek eredményeképpen álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az indítványozó felismerhető (de legalábbis valószínűsíthető) szándékával ellenkező, az indítványt mintegy „kihasználó” döntést hozott. Kifejezetten hibásnak tartom ezért a határozat 5. oldalán szereplő azon megállapítást, miszerint az indítványozó kérelmének terjedelmét nem szűkítheti. Ez egyrészt ellentétes az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, másrészt semmilyen – az Alaptörvényben, avagy az Abtv.-ben szereplő – rendelkezésből nem vezethető le. Mindemellett azt is rögzíteni kell, hogy nem tekinthető szükségszerűen az indítvány szűkítésének az, ha az indítványozó nyilatkozatban a korábban alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok helyett másokat jelöl meg. Ez ugyanis az indítvány módosítása. A határozat hivatkozik továbbá arra is, hogy már csak a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárásban rendelkezésre álló 30 napos törvényi határidő sem teszi lehetővé az indítványozó megkeresését. Ezt az érvelést ugyancsak tévesnek, minden alapot nélkülözőnek tartom. Nem vitás ugyanis, hogy egy ilyen „levélváltást” három munkanapon belül perfektuálni lehetett volna, ami az ügy törvényes határidőben történő elintézését nyilvánvalóan nem veszélyeztette volna.]

Az Alkotmánybíróság a regisztráció intézményének alaptörvény-ellenességét kizárólag az azt tartalmazó Alaptörvényi rendelkezés formai okokra történő hivatkozással való megsemmisítését követően, valamint a még ezen döntése előtt előterjesztett, a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos elnöki indítvány „birtokában” mondhatta csak ki. Eljárása során azonban az Alkotmánybíróság megítélésem szerint hatáskörét túllépte, a hatalommegosztás elvére épülő funkciójának keretein ezúttal messze túlterjeszkedett.

2. A fentiekben bemutatott eljárási hibáktól függetlenül a határozatban levezett érdemi alkotmányjogi érvelést is alapjaiban tévesnek tartom.

A határozat a regisztráció alkotmányosságát vizsgáló részében kiindulópontként rögzíti, miszerint a választójog gyakorlásának előzetes regisztrációhoz kötése az Alaptörvény XXIII. cikkében garantált politikai alapjog, azaz a választáshoz való jog korlátjának tekintendő. Ebből fakadóan pedig a vizsgált

szabályozás alkotmányossága az Alaptörvény alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezésében foglalt kritériumok alapján [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] vizsgálandó felül, azoknak meg kell felelnie. Következésképpen, a választójog gyakorlásának előzetes regisztrációhoz kötése, mint a választás alapjogának korlátozását megvalósító törvényi előírás csak akkor felelhet meg az Alaptörvény előírásainak, ha más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges, az elérni kívánt céllal arányban áll, és az alapvető jog lényeges tartalmát tiszteletben tartja. A határozatban kifejtett álláspont szerint pedig a regisztráció más alapjog, avagy alkotmányos érték védelme érdekében nem szükséges, ezért a választáshoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg.

Ez a logikai levezetés azonban álláspontom szerint hibás premisszán alapul.

A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztése, mint a választójog gyakorlásának törvény által előírt előfeltétele nem tekinthető az alkotmányjogi terminológia szerinti alapjogi „korlátnak”, így értelemszerűen az alapjogi korlátozás megengedhetőségének feltételrendszerét szabályozó alaptörvényi rendelkezés [I. cikk (3) bekezdés)] sem alkalmazandó a szóban forgó rendelkezés tekintetében. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szereplő alkotmányos mérce (szükségesség-arányosság teszt) a jelen ügyben vizsgált törvényi rendelkezések vonatkozásában megítélésem szerint tehát nem irányadó.

Álláspontom szerint ugyanis alapjogi korlátozást kizárólag olyan normatív rendelkezés valósíthat meg, amely az adott állampolgári jogosítvány gyakorlását az állampolgár személyében, illetőleg egyéb körülményeiben rejlő akár objektív, akár szubjektív okra hivatkozással zárja ki, avagy nehezíti el oly mértékben, hogy az, az ellehetlenítéssel ekvivalens. Az alkotmányjogi dogmatika szóhasználatában csak az olyan rendelkezés tekinthető tehát álláspontom szerint egy alapjog korlátját megvalósító rendelkezésnek, amely a szóban forgó jog gyakorlását bizonyos, az adott állampolgár által nem befolyásolható körülményre tekintettel kizárja (pl.: életkor, faj, bőrszín, iskolai végzettség, egyéb census, stb.), avagy olyan feltételhez köti, amely az adott állampolgár által ugyan – elméletileg – teljesíthető, a gyakorlatban azonban csupán oly aránytalan nehézségek árán, ami végső soron a joggyakorlás ellehetlenítését jelenti. Másképp fogalmazva: az jelenti egy alapjog korlátját, ami annak gyakorlásától megfoszt.

Álláspontom szerint ezért a jelen ügyben elsőként azt kell(ett volna) vizsgálni, hogy a választójog gyakorlásának központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemhez kötése a fentiek szerint értelmezett alkotmányjogi fogalom tartalma alapján az alapjog szempontjából „korlátnak” tekinthető-e, avagy sem. Véleményem szerint ezen megkerülhetetlen előkérdésre a válasz nemleges, ezért a további vizsgálatból az Alaptörvény alapjog-korlátozás megengedhetőségére vonatkozó kritériumrendszerét lefektető rendelkezése kirekesztendő.

Megítélésem szerint a regisztráció csupán egyszerű adminisztratív feltétele a választójog gyakorlásának, amely egyébként a választási eljárás összetettségéhez, a választásnak az ország egészére, valamennyi állampolgárára kiható eredményéhez képest csekély jelentőségű, technikai jellegű kérdésnek tekinthető. A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztése – tekintettel a benyújtásra nyitva álló igen hosszú időre, valamint a kérelmezés többféle módjára, stb. – az állampolgár számára nem jelent nagyobb megterhelést, mint egy postai csekkbefizetés, avagy egy reggeli bevásárlás. Ezért a vizsgált jogintézmény nem fosztja meg az állampolgárt a választójogától, és nem is lehetetleníti, vagy nehezíti el súlyos mértékben annak gyakorlását, tehát nem jelenti a választáshoz való alapjog korlátját. (Ennyi erővel az is a választójog korlátja volna, hogy az állampolgárnak a szavazókörben kell leadnia a szavazatát, azaz – szélsőséges esetben – akár több kilométert is gyalogolnia kell, esetlegesen tömegközlekedési eszközt kell igénybe vennie, menetjegyet kell váltania.)

A határozat logikáját alapul véve azt is a választáshoz való alapjog korlátjának kellene tekinteni, hogy csak meghatározott időpontban szavazhat az állampolgár, így esetlegesen a napi/heti programját át kell szerveznie, stb.)

Nyilvánvaló tehát, hogy az előzetes regisztráció elvárása a jogalkotó részéről – a részletszabályokra is figyelemmel – olyan, a választási eljárás lebonyolításához kapcsolódó, technikai természetű előírás, ami az állampolgárok számára a mindennapi életvitelben tömegesen előforduló, adminisztratív jellegű

feltételt szab, ezért az alkotmányjogi terminológia értelmében alapjogi korlátnak nem tekinthető. Megjegyzem mindemellett, hogy a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem, mint a választójog gyakorlásának előfeltétele, már csak azért sem tekinthető a választójog korlátjának, mert amennyiben az állampolgár e feltételt nem teljesíti, úgy egyúttal azt a szándékát is kifejezésre juttatja, hogy a választás jogával nem kíván élni, gyakorolni nem kívánt jog tekintetében pedig a jogkorlátozás logikailag fel sem merülhet.

2.2. A fentiekben kifejtett álláspontomtól függetlenül, még ha el is fogadnánk a többség által elfogadott határozatban végigvezetett azon okfejtést, melynek kiindulópontja a regisztráció alapjogi korlátozás megvalósító mivolta, a határozat végkövetkeztetése megítélésem szerint továbbra is helytelen. A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem törvényi előírását ugyanis számos körülmény indokolja és teszi ezért szükségessé.

Ahogy arra maga a határozat is utal, az alapvető jogok biztosának AJB-267/2012. számú jelentése rögzíti, hogy „32.677 db. olyan érvényes lakcímgazolvány van a polgárok birtokában, amely lakcímadatot nem tartalmaz”. Leszögezi azt is, hogy „a lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan arra, hogy valósághű módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó-és tartózkodási helyéről”.

Ahhoz, hogy az állampolgár gyakorolhassa a választójogát, elengedhetetlenül szükséges az ennek idejéről, módjáról és helyéről történő pontos állami tájékoztatás, azaz az értesítés. Az értesítés postai úton történik (más módon jelenleg ez nem megoldható). Az illetékes állami szerv a korábbi választási eljárási törvény értelmében a rendelkezésre álló személyi-és lakcímadatokra vonatkozó nyilvántartás adatai alapján postázta ki az értesítéseket, ennek eredményeképpen pedig számos esetben előfordult, hogy – tekintettel a nyilvántartásban szereplő lakó-vagy tartózkodási helyre vonatkozó adatok fiktív, már nem aktuális, stb. mivoltára – az állampolgár ténylegesen nem kapta meg a neki szóló értesítést. Annak érdekében tehát, hogy az értesítés valamennyi választásra jogosult állampolgárhoz eljusson, és ezáltal az állampolgárok minél szélesebb rétege élhessen a választási jogával, a központi névjegyzékbe vétel iránti külön kérelem bevezetése szükséges előírásnak tekinthető.

Jóllehet – ahogy arra a határozat is utal – a törvény a jelenlegi formájában a regisztrációs kérelem tartalmi elemeként nem tünteti fel a választópolgár lakcímadatát [90. § (1) bek.], ugyanakkor a törvény [90. § (2) bek.] lehetővé teszi, hogy a kérelmező közölje, ha a bejelentett lakcímétől eltérő értesítési címre kéri megküldeni a választási szervek értesítéseit. Emellett meglátásom szerint üdvös volna, ha a törvény a lakcímadat feltüntetését is megkövetelné a kérelemben, így ugyanis a személyi és lakcímnnyilvántartás adatai, illetőleg a kérelemben szereplő adatok közötti esetleges (egyébként igen gyakori) eltérés a választási szervek által felismerhetővé válna, s így az értesítések kézbesítésével kapcsolatos fentiekben kifejtett diszfunkciók kiküszöbölhetővé válnának. Tekintettel az alapvető jogok biztosának jelentésére nyilvánvaló, hogy a lakcímnnyilvántartás a jelenlegi formájában jogállami kockázatokat hordoz, a valós lakóhely tekintetében ugyanis számos esetben nem ad megfelelő eligazítást a választás lebonyolításáért felelős szervek számára. A regisztráció intézménye - a fent vázolt hiányosságokból eredő akadályok elhárítása, mint az állam kiemelten fontos feladatának teljesítése érdekében – azt segíti elő tehát, hogy a választójog gyakorlására valamennyi magyar választópolgárnak azonos feltételekkel legyen lehetősége. Az Alkotmánybíróságnak ezért legfeljebb azt (és nem többet) lett volna indokolt jeleznie a törvényhozó felé, miszerint a névjegyzékbe vételi eljárás során a választópolgár valós (tényleges) lakcímadatának bejelentése is elengedhetetlenül szükséges.

Ugyancsak az előzetes regisztráció indokoltságát támasztja alá az állampolgárok közügyek iránti érdeklődésének megerősítése, ezáltal a közhatalom gyakorlásában történő részvétel iránti igény, végső soron pedig törvényalkotói hatalom összetétele felől hozott választói döntés megalapozottságának elmélyítése. Álláspontom szerint alkotmányos értéknek tekintendő a nép közvetett hatalomgyakorlásban való megfontolt és tudatos részvétele, ugyanis, ha a választásokon kifejezett népakarat mögött az egyén tudatos választópolgári megfontolása áll, akkor az az egész ország érdekét, a demokrácia hatékonyabb működését és kiteljesedését szolgálja.

Összegezve tehát, álláspontom szerint a központi névjegyzékbe vétel kérelmezését előíró szabályozás nem valósít meg alapjogi korlátozást, csupán alkotmányjogi értelemben korlátnak nem minősülő, a választás eredményes lebonyolítását elősegítő, adminisztratív jellegű rendelkezés. Ebből fakadóan a vizsgált jogszabály tekintetében az alapjogi korlátozásra vonatkozó szükségesség-arányosság teszt a jelen esetben értelemszerűen nem releváns. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatában leszögezte, hogy a választójog „olyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály (...) határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit. (...) Az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során.”

Véleményem szerint a vizsgált jogszabály vonatkozásában az alkotmánybíróság korábbi döntésének előbb idézett megállapításaiból kellett volna kiindulni.

3. Nem értek egyet a tervezet politikai reklámokkal, hirdetésekkel, valamint a közvélemény kutatások nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos megállapításaival sem.

A vizsgált törvény értelmében kampányidőszaknak a választás napját megelőző 50. naptól a választás napjáig terjedő időszak tekintendő. Kétségtelen, hogy az új koncepció szerint a korábbi kampánycsend intézménye kikerült a választási eljárás rendszeréből, ugyanakkor számos garanciális szabály maradt meg, illetőleg került be újonnan a törvénybe, amelyek a demokratikus értékek minél teljesebb érvényesülését szolgálják a választási eljárás során. A politikai reklám közzétételét korlátozó szabály [151. § (1)-(3)] értelemszerűen korlátozza a véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, ám távolról sem szükségtelenül, avagy aránytalan módon. A kereskedelmi médiumok politikai reklám közvetítéséből történő kizárása több szempontból is indokoltnak tekinthető.

Fontos alkotmányos értéknek ismerendő el álláspontom szerint az, hogy valamennyi jelölő szervezet (párt) egyenlő eséllyel induljon abban a politikai versenyben (kampány), melynek célja – az állam érdekeinek figyelembevétele alapján – a választók kiegyensúlyozott, arányos és hitelt érdemlő tájékoztatása mindazon körülményekről, amelyek a választói álláspont és akarat kialakításában szerepet játszanak. Ugyancsak a választási eljárás demokratikusabb lebonyolítását szolgálja az, hogy a jelölő szervezetek egyenlő mértékben, teljesen egységes szabályok mentén, és ingyenesen jutnak hozzá a média eszközeihez, ezáltal megvalósítva egyrészt a pártok közötti esélyegyenlőséget, másrészt pedig a választói akaratnak a média „túlhatalmával” szembeni védelmét. Az ingyenesség és a szabályozás egységessége mindemellett a pártfinanszírozás mögött rejlő közismert visszaélések és egyéb törvénysértések (végső soron pedig a korrupció) visszaszorítását célzó törekvések eredményességét is elősegíti.

A választói akarat zavartalan és nemkívánatos körülmények befolyásától mentes kialakítása, illetőleg kinyilvánítása, úgyszintén a jelölő szervek politikai versengésében megvalósuló esélyegyenlősége, valamint a politikai korrupció elleni hatékonyabb küzdelem érdekében tehát a kereskedelmi média politikai reklámközvetítésből történő 50 napos kirekesztése szükséges és arányos korlátozásnak tekintendő.

A törvény 151. § (3) bekezdésében szereplő 48 óras – a politikai reklám és hirdetés tekintetében általános (a közmédiára is kiterjedő) - kampánycsend intézménye úgyszintén szükséges és indokolt, a korábbi gyakorlathoz hasonló szabályozás, amely ugyancsak a választói akarat kifejezésének alapos megfontolását hivatott elősegíteni.

Megítélésem szerint tehát a választói vélemény nemkívánatos elemek befolyásától mentes formálását és a választói akarat szabad kifejezését, úgyszintén a kampányfinanszírozás tisztaságát a választási eljárás során biztosítani kell, ez az állam demokratikus működését szolgáló kiemelten fontos állammacélként tekintendő, amely a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is elsőbbséget élvez. Alkotmányos értéknek kezelendő ezért a politikai versenyben a jelölő szervezetek számára biztosított valódi esélyegyenlőség, valamint a választói vélemény kialakításának védelme a fogyasztói társadalom

logikája szerint működő kereskedelmi média marketing-és bulvárszemléletétől. E célok és értékek álláspontom szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a törvény 151. §-a által történő, mintegy 50 napos korlátozásának alkotmányosan elfogadható és méltányolható indokai.

A határozat rendelkező részének 3. és 4. pontjaiban foglalt döntéssel és a kapcsolódó indokolással sem értek egyet. A politikai hirdetések filmszínházakban történő közzétételét korlátozó rendelkezés alkotmányosságának megítélése álláspontom szerint jóval alaposabb, a szóban forgó médium speciális jellegéből eredő sajátosságokat is figyelembe vevő vizsgálatot kíván, a határozat azonban ezt elmulasztja, s csupán a törvény 151. §-ának egyéb rendelkezéseire vonatkozó vizsgálat megállapításaira utal vissza.

Úgyszintén elnagyoltnak tartom a határozat közvélemény-kutatások bemutatását korlátozó rendelkezés (154. §) alaptörvény-ellenességét kimondó részéhez kapcsolódó indokolást. A határozat – a 6/2007-es precedens döntés ismertetése során – részletesen bemutatja, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi választási eljárásról szóló törvény közvélemény-kutatások bemutatásának (8 napos) korlátozásával kapcsolatos rendelkezéseit a véleménynyilvánítási szabadság szükséges, de aránytalan korlátozásának minősítette. A határozat emlékeztet továbbá arra is, hogy a korábbi döntés a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalának korlátozása csupán a kampánycsend időszakában (a választás napját megelőző nap 0. órájától) tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányosan elfogadható, azaz arányos korlátozásának. Álláspontom szerint azonban a korábbi alkotmánybírói döntés releváns megállapításainak fentiek szerinti pusztán ismertetése – tekintettel a lényegesen megváltozott jogszabályi környezetre is - nem elegendő a rendelkező részben szereplő döntés igazolásához.

Mindezek alapján a határozat 3. és 4. pontjában kifejezett döntést sem tudom támogatni.

A határozat a rendelkező rész 5. pontjában a vizsgált törvény 353. § (4) bekezdését semmisíti meg. Tekintettel arra, hogy ez a döntés a már említett (dátumszerűen) korábbi, az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 23. cikk (3) bekezdését megsemmisítő határozatból formai okok alapján logikailag szükségserűen következik, külön nem térek ki rá, hanem a szóban forgó döntéshez csatolt különvéleményemben foglaltakat tartom e tekintetben is irányadónak.

Budapest, 2013. január 4.

*Dr. Szívós Mária s.k.*  
alkotmánybíró