

**A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet álláspontja  
a választási eljárásról szóló T/8405. sz. törvényjavaslat V-VI. fejezetéről  
(„A központi névjegyzék” és „A szavazóköri névjegyzék”)**

A választási eljárásról szóló [T/8405. számú törvényjavaslatot](#) (a továbbiakban: Javaslat), kormánypárti képviselők Alaptörvény-ellenesen egyéni indítványként terjesztették a parlament elé. A sarkalatos törvények előkészítése, az elkészült tervezet szakmai és társadalmi vitára bocsátása a kormány feladata (Magyarország Alaptörvénye, Záró rendelkezések 4. pont). A hatálybalépés előtti előzetes normakontroll eljárás, amit a kormány ígért, ugyan nem pótolná az előkészítés demokratikus hiányait, de talán orvosolhatná az alkotmányossági deficitet – feltéve, hogy az az [Alaptörvény-módosítás](#), amit a betervezők egyike már kezdeményezett, nem teszi illuzórikussá az Alaptörvény-ellenesség érdemi vizsgálatát. A névjegyzékbe vétel alkotmányos szintű szabálya ugyanis kizárja az Alkotmánybíróságnak azt a jogkörét, hogy megsemmisítse a jogszabály vonatkozó részét.

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) alábbi elemzése nem a törvényjavaslat egészével foglalkozik, kizárólag az általános és egyenlő választójog szempontjából vizsgálja a központi választói névjegyzéknek a Javaslat által bevezetni kívánt intézményét, annak diszkriminatív elemeit (szegények, fogyatékossgal élők), valamint a gondnokság alá helyezett állampolgárok választójogának korlátozásával kapcsolatos szabályokat. A választási eljárás egészével jelen elemzés azért nem foglalkozik, mert a TASZ tevékenysége az alapjogok védelmére terjed ki.

**A TASZ álláspontja szerint az önkéntes bejelentkezésen alapuló választói névjegyzék intézménye és a gondnokság alá helyezett állampolgárok választójogának korlátozása az általános és egyenlő választójog gyakorlása szempontjából szükségtelen és aránytalan. Az önkéntes bejelentkezés bevezetése mellett nem szól kényszerítő vagy nyomós indok, ezért önkényesnek tekintendő, továbbá a bevezetésével együtt járó hátrányokat nem ellensúlyozzák sem előnyök, sem megfelelő biztosítékok.**

## I. Általános megállapítások

A választópolgárok joga az általános és egyenlő választójoghoz, továbbá a közvetlen és titkos szavazáshoz Magyarország Alaptörvényének 2. cikk (1) bekezdésében és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvénynek a preambulumban is szerepel. A Javaslat ugyan nem említi ezeket, viszont további alapelvek érvényre juttatását kötelezővé teszi: a választás tisztaságának megóvása, önkéntes részvétel, esélyegyenlőség, a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése, jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás, nyilvánosság (2. § (1) bekezdés).

A TASZ véleménye szerint azonban a Javaslatnak a bejelentkezési névjegyzékre vonatkozó fejezeteit ezek az elvek nem igazolják kellőképpen.

- A Javaslat is adós marad a legitim cél megfogalmazásával, és a TASZ szerint **nincs is olyan alkotmányos kényszer**, ami az önkéntes bejelentkezési kötelezettséget a Magyarországon élő, személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő, szavazójoggal rendelkező állampolgárokra is kiterjeszhetné.
- A bejelentkezésen alapuló névjegyzék intézményének bevezetése nem fogja jobban óvni a választások tisztaságát, mert a **bejelentkezéssel alapuló névjegyzék önmagában nem tud több, illetve másféle választási csalást kiszűrni, mint a jelenlegi szabályok**.
- A bejelentkezés nem az önkéntes részvételt fogja ösztönözni, hanem a választásoktól való távolmaradást, mert **költségesebbé teszi a részvételt** (a bejelentkezés ráfordítással jár: pénzt, időt, figyelmet kell rá áldozni).
- Mivel az új intézmény költségesebbé teszi a részvételt, az esélyegyenlőséget sem biztosítja, sőt, inkább ellene hat. Ha igaz is, hogy nem rak minden állampolgárra jóval nagyobb terhet, mint a jelenlegi eljárás, a nem túl nagy teher a társadalom széles rétegének, a **legszegényebbeknek és a fogyatékosokkal élőknek terhesebb**.

A TASZ álláspontja szerint a **bejelentkezéssel alapuló névjegyzék intézménye és összeállításának új eljárása alázza az általános és egyenlő választójogot**.

## II. Alkotmányos indokok hiánya

A választói névjegyzék összeállítása a jelenlegi, központi lakcímnnyilvántartáson alapuló, automatikus eljárás helyett önkéntessé válik („A központi névjegyzék annak [...] az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek.” (Javaslat 82. § (2) bekezdés). A Javaslat általános indoklása szerint erre azért van szükség, mert a külföldön élő, külföldön szavazni kívánó magyar állampolgárok szavazati jogának gyakorlása, valamint a hazai nemzeti választásokon való részvétel azt megköveteli. Csakhogy ezek a szempontok eddig is megkövetelték azt, hogy ezen állampolgárok számára kérelem alapján biztosítva legyen névjegyzékbe való felvételük. A Javaslat tehát nem megteremti az önkéntes bejelentkezés intézményét, hiszen az eddig is létezett, csak nem általános, hanem kivételes intézményként. A Javaslat újítása az, hogy a **bejelentkezésen alapuló névjegyzéket kivételesből általános intézménnyé**, a Magyarországon élő magyar állampolgárokra nézve is kötelezővé teszi. Ez az, amit a TASZ indokolatlannak tart.

A TASZ álláspontja szerint nem létezik az a probléma, amelyre a Javaslat megoldást kínál. Az önkéntes regisztráció csak abban az esetben indokolt és arányos korlátozás, ha az állampolgár tartózkodási helye az állami nyilvántartásban vagy nem szerepel, vagy eltér attól. Ezért azoknak az állampolgároknak, akik külföldön kívánnak szavazni, vagy Magyarországon, de máshol, mint az állandó lakóhelyük, arányos terhet jelent az előzetes bejelentkezés kötelezettsége, a többiek számára azonban ez súlyos alapjog-korlátozás.

A regisztráció bevezetésének egyik legitim célja lehet az olyan választási csalások kiküszöbölése, melyek a személyazonossággal való visszaéléshez kötődnek, például olyan országokban, ahol nincs kötelező személyazonosító okmány. Ugyanakkor Magyarországon ez nem jelent valós problémát. Ennek egyik oka a kötelező fényképes személyazonosító igazolvány, a másik a jelenleg is működő személyiadat- és lakcímnnyilvántartás. A két eszköz együttesen alkalmas a választó személyazonosságának megállapítására, ellenőrzésére. Az olyan visszaélések pedig, amelyeket ezek segítségével nem lehet kiszűrni, az előzetes

bejelentkezés segítségével sem lesznek kiszűrhetők. **A Javaslát indokolása tehát adós marad a választójog korlátozása legitim alapjának megteremtésével.**

A regisztráció bevezetése **ellentétes a célhoz kötöttség alapelvével is.** Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4. §-a kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. (...) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas.” Az adatkezelés alkotmányos követelményeibe az is beletartozik, hogy mind az adatkezelések, mind a felvett adatok száma minimális legyen. Mivel már létezik egy megfelelően működő – a választói névjegyzék létrehozására is alkalmas – nyilvántartás, egy újabb adatfelvétel nemcsak felesleges, hanem ellentétes az adatkezelés alkotmányos követelményeivel.

Másrészt az sem lehet kétséges, hogy az adatbázis önkéntes, bejelentkezésen alapuló felvétele költséges is az állam – és ezáltal az állampolgárok – számára. Költségek alatt nemcsak azokat a terheket értjük, amelyeket közvetlenül a szavazni kívánók kénytelenek viselni. A bejelentkezés lebonyolítása, a névjegyzéknek a bejelentkezésen alapuló létrehozása, az adatbázis karbantartása és biztonsága pénzbe kerül, a költségvetést terheli. A Javaslát előterjesztője e többletköltség viselését sem indokolja megfelelően.

### **III. Diszkriminatív hatás**

A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelmet – amennyiben valaki elmulasztja az indokolatlanul rövid, 15 napos határidőt, ami a levél beérkezésére nyitva áll, vagy a levélküldés lehetőségének időszakában még nem jogosult a választásra – személyesen a jegyzőhöz kell benyújtani, vagy az ügyfélkapun keresztül kell intézni. (Az alkotmányügyi bizottság módosító [javaslata](#) a levélalapú bejelentkezést már csak a külföldön tartózkodók számára tenné lehetővé.) A személyes ügyintézés minimum megduplázza a választójog gyakorlásával járó költségeket. Ahhoz pedig, hogy valaki az ügyfélkaput használni tudja, egyszer szintén el kell menni valamelyik okmányirodába vagy regisztrációs joggal rendelkező hivatalba. Az illetékes hatóságok (jegyző, okmányiroda) felkeresése így is, úgy is nyilvánvaló költségekkel jár. Sokak számára akár egy buszjegy megvétele, szabadnap kivétele is komoly nehézséget jelent, ami anyagi akadályát is jelentheti a választójog gyakorlásának. Mindebből az következik, hogy a **bejelentkezés előírása közvetetten diszkriminálja elsősorban a mélyszegénységben élőket a választáson való részvételben.**

**Az előzetes regisztráció nem esélyegyenlőséget teremt, hanem a társadalom legszegényebb rétegei és a fogyatékossgal élők számára olyan hátrányt, amely a demokrácia alapintézményétől, a választójog gyakorlásától fosztja meg ezeket az embereket.** A jogalkotó nem tekinthet el attól, hogy a bevezetni kívánt szabály milyen negatív hatásokkal jár. Többek közt erre szolgálna a hatástanulmány készítésének kötelezettsége is, amelyet az egyéni képviselői indítvánnyal került meg a kormány.

A választójog gyakorlásának regisztrációhoz kötése nemcsak arról szól, hogy milyen kényelmetlen, költséges lépéseket kell megtennünk annak érdekében, hogy szavazhassunk. A választási eljárásról szóló törvényjavaslát elfogadása eredményezheti egyes társadalmi

csoportok választásokból való kiszorulását, távolmaradását. Az önkéntes bejelentkezés nem esélyegyenlőséget teremt a külföldön élő állampolgárok és a Magyarországon élők között, hanem állampolgárokat foszt meg attól, hogy akár a választás napján döntsenek úgy, élni kívánnak a demokrácia legalapvetőbb eszközével: a szavazati jogukkal. **A választási eljárás szabályai így nemcsak a választás kimenetelét, de az eredmény legitimitását is befolyásolják.**

#### **IV. A fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése a választásokon**

##### *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga*

A Javaslát fenntartja annak a lehetőségét, hogy a gondnokság alá helyezett állampolgárok választójogát és választhatóságát egyedi bírósági döntésekkel korlátozzák. . A Javaslát e tekintetben – ahogyan az Alaptörvénynek a korlátozás lehetőségéről rendelkező XXVI. cikk (6) bekezdése is – **sérti a fogyatékossgal élő állampolgárok politikai véleménynyilvánításhoz való jogát.** A Javaslát ellentétes a hazánkban a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény 29. cikke (a) pontjával, amely szerint a részes államoknak biztosítaniuk kell „a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és a választhatóságra”. Ezzel összhangban az ENSZ Fogyatékos személyek jogai bizottságának legfrissebb, 2012. szeptember 27-én közzétett jelentésében súlyos aggályainak ad hangot Magyarországgal kapcsolatban. A Javaslát ugyancsak ellentétes a Velencei Bizottság 584/2010. számú nyilatkozatával, amely szerint „[a]z egyetemes választójog az európai választójogi örökség alapvető elve. A fogyatékossgal élő embereket – a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény 29. cikkének megfelelően – ebben a tekintetben nem érheti hátrányos megkülönböztetés.” A Javaslát ellentétes továbbá az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa CM/Rec (2011)14. számú, 2011 november 16-án közzétett ajánlásával, amely szerint „[m]inden fogyatékossgal élő személynek – legyen bár fizikai, érzékszervi, értelmi fogyatékossga, mentális problémája vagy krónikus betegsége – más állampolgárokkal azonos módon kell biztosítani a választójogot. A fogyatékossgal élő személy e jogát cselekvőképességének korlátozása révén törvény nem vonhatja meg, és nem korlátozhatja bírósági vagy egyéb döntés vagy intézkedés, amely fogyatékossgára, kognitív képességére vagy valamely észlelhető képességének hiányára hivatkozik.”

##### *A fogyatékossgal élő választópolgárok segítése*

Újszerű és progresszív elemnek tekinthető, hogy a Javaslát 153. §-a értelmében minden választókerületben legalább egy szavazóhelyiséget, továbbá a 310. § értelmében a települési nemzetiségi önkormányzati választások során minden nemzetiségi szavazóhelyiséget akadálymentessé kell tenni. A 97. § a fogyatékossgal élő állampolgárok számára a választójog gyakorlása során több szolgáltatást kínál fel: a választópolgárok igényelhetnek braille írással készített értesítőt, könnyített formában megírt tájékoztató anyagot, braille írással ellátott szavazóablont, illetve akadálymentes szavazóhelyiség használatát. Ugyanakkor a Javaslát 94. §-ból egyértelműen kiderül, hogy e szolgáltatásokat az állampolgárok csak a szavazáskor vehetik igénybe, a választási névjegyzékbe való felvétel kérelmezésekor viszont még nem. Bár a feliratkozás időben megelőzi a szavazást, továbbá a

feliratkozás a szavazásnál bonyolultabb folyamat, a Javaslat mégsem biztosítja e szolgáltatásokat a feliratkozáskor. Az előzetes bejelentkezési kényszer miatt félok, hogy a fogyatékosok közül sokan el sem fognak jutni odáig, hogy egyáltalán szavazhassanak.

A Javaslat e szakaszai véleményünk szerint nem felelnek meg a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény 29. cikke (a) (i) pontjának, amely szerint a részes állam vállalja, hogy „a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetők és könnyen érhetők legyenek”.

Budapest, 2012. október 3.