

Az Alkotmánybíróság  
részére

Alulírott [REDACTED] meghatalmazott jogi képviselőm, Dr. Baltay Levente (Harsányi és Baltay Ügyvédi Iroda, 2360 Gyál, Kőrösi út 104.), útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján

*alkotmányjogi panaszt*

terjesztek elő.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) azzal, hogy számomra, mint magyarországi lakcímmel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgár számára csak a külképviseleti szavazás lehetőségét biztosítja, és elzár a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, de hozzám hasonlóan a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára lehetőségként biztosított levélben szavazástól, az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított azon jogomat sérti, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó legyek, és ezzel összefüggésben ellentétes az Alaptörvény XV. cikkében biztosított jogegyenlőséggel is, amennyiben választójogom gyakorolhatósága szempontjából nem kezel más, velem összehasonlítható helyzetben lévő polgárokkal egyenlőként.

Alapjogsérelmemet a Ve. 266. § (2) bekezdésének „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrésze közvetlenül okozza, alapjogsérelmemet e rendelkezések megsemmisítése orvosolná, ezért indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján semmisítse azt meg.

Az általam támadott rendelkezés (a megsemmisíteni indítványozott szövegrészt kiemelve) a következő:

*Ve. 266. § (2) A Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a **magyarországi lakcímmel nem rendelkező** választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét.*

Ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint a megsemmisítés önmagában nem biztosítaná a választójog alkotmányellenes megkülönböztetés nélküli érvényesülését, mert ahhoz jogalkotást tartana szükségesnek, úgy az Abtv. alapján erre természetesen felhívhatja a jogalkotót, ezt azonban az Abtv. alapján nem indítványozhatom, a testület ezt hivatalból eljárva teheti meg.

Indítványomat a következő indokokkal támasztom alá.

1. Indítványomban mindenekelőtt az indítványozói jogosultságomat kell alátámasztanom.

1.1. Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezem, ugyanis a jogsérelmem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be, és nem létezik e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

1.1.1. *A támadott szabály közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló rendelkezés.* A panaszomban megsemmisíteni indítványozott rendelkezés szerint a levélben szavazók névjegyzékébe a Nemzeti Választási Iroda csak azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt veszi fel, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A levélben szavazók névjegyzékébe való felvétel tehát a törvényi feltételek fennállta esetén (magyarországi lakcímmel nem rendelkező, olyan választójogosult, akit kérelme alapján vették fel a központi névjegyzékbe) automatikus, nem kérelemre történik. A feltételeknek (például esetemben: a magyarországi lakcímmel rendelkezés miatt) nem megfelelő választópolgár esetén a Nemzeti Választási Iroda nem hoz (nem is hozhat) semmilyen, a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételre vonatkozó pozitív vagy elutasító döntést, és a választópolgár számára nem is áll nyitva annak lehetősége, hogy kérelmezze a Nemzeti Választási Iroda ilyen eljárását, hiszen a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétel a törvény alapján automatikusan, nem kérelemre történik. Egyedi hatósági döntés hiányában valójában közvetlenül a jogszabály tartalmazza a döntést, ami valamennyi érintett – Magyarországon lakcímmel rendelkező – választópolgár esetében hatósági aktus közbejötté nélkül érvényesül. Nincs olyan hatósági vagy bírósági döntés, amely közvetítené az alkotmányjogi panaszom tárgyát képező alapjogsértést, a jogsérelem tehát közvetlenül a jogszabály rendelkezésének hatályosulásából következik.

1.1.2. Az indítványozói jogosultság további feltétele, hogy a panaszos a jogorvoslati lehetőségeit merítse ki, illetőleg az alkotmányjogi panasz a törvény szerint benyújtható közvetlenül akkor is, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat. Mivel a fentiek szerint a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétel nem kérelemre történik, a Ve. választói névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslati szabályai erre az esetre nem alkalmazhatók. Mivel a törvény alapján a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételemről a Nemzeti Választási Iroda nem hoz semmilyen érdemi döntést, illetve ha kérelmezném felvételemet, a Nemzeti Választási Irodának hatásköre hiányát kellene megállapítania, kérelmem érdemi vizsgálata nélkül, és még ha kérhetném is a bíróságtól ennek felülvizsgálatát, az a helybenhagyáson kívül más döntést az sem hozhatna, így azzal szemben – az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésén kívül – semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll számomra nyitva.

1.2. Az alkotmányjogi panaszomban megsemmisíteni indítványozott rendelkezés Alaptörvényben biztosított jogaimat sérti, személyemet, konkrét jogviszonyaimat közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érinti, és ennek következtében következik be alapjogsérelmem. Álláspontom szerint ezért indítványom az érintettség vonatkozásában megfelel az érintettség tárgyában az Alkotmánybíróság által a korábbi döntéseiben – elsőként például a IV/2532/2012. AB végzésében, majd részletesebben a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában – meghatározott kritériumoknak.

*Személyesen és közvetlenül érintenek* ezek a rendelkezések, mert magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár vagyok, aki a választás napján külföldön, Nagy-Britanniában tartózkodik. Választójogosultságomat és magyarországi lakcímemet a születési időmet és az állampolgárságomat is tanúsító személyazonosító igazolványom és a lakcímet igazoló hatósági igazolványaim másolatával igazolom. Huzamosabb külföldi tartózkodásomat a munkavégzéskor használt igazolványom másolatával, valamint az Egyesült Királyság adóhatósága (HM Revenue and Customs) által részemre küldött adófolyószámla kivonattal, illetve az Egyesült Királyság kormányzati portáljáról kinyomtatott adatlappal tudom alátámasztani. Utóbbi két dokumentum azt is igazolja, hogy a külföldi hatóságok által ismert címmel rendelkezem az Egyesült Királyságban. Ez a cím a Suffolk megyei [REDACTED] városban található ([REDACTED]).

Mint magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár, aki Magyarországtól 1400 km-re, Magyarország külképviseletétől pedig 137 km-re tartózkodik, az alkotmányjogi panaszomban kifogásolt törvényi rendelkezések alapján attól a helytől, ahol a választás napján tartózkodom, csak távol, a londoni külképviseleten szavazhatok. Az utazás oda-vissza több mint öt órát venne igénybe (ezt az Alkotmánybíróság is ellenőrizheti a Google Maps segítségével, a tömegközlekedés opciót választva), a vasúti jegy ára oda-vissza 72,2 GBP, azaz körülbelül 25 000 forint (forrás: <http://www.nationalrail.co.uk/>). A választójogosultságom gyakorlása tehát komoly terhet ró rám. Továbbá, mivel a munkám (private carer, idősök egészségügyi ellátása otthonukban) természetéből következik, hogy vasárnap (a szavazás napján) is munkát kell végeznem, illetve nem lehetséges egy-egy szabadnap kivétele, így a választójog gyakorlásában akadályoztatva is vagyok. (A külképviseletre egész napos eltávozásra lenne szükség, a napi munkaközi szünetben ez nem lehetséges.) Ugyanakkor a velem összehasonlítható helyzetben lévő, szintén Magyarországon kívül tartózkodó választópolgárok, akik szintén távol vannak a külképviselettől, és tőlem csak annyiban különböznek, hogy nem rendelkeznek magyarországi lakcímmel, mindezen terhek, nehézségek és költségek nélkül tudják gyakorolni választójogukat, élve a levélben szavazás intézményével. Szavazatukat postai küldeményként csekély költség mellett, az általuk választott időpontban, tartózkodási helyükről közvetlenül juttathatják el a Nemzeti Választási Irodának, noha levélbeli szavazatukat a külképviseleten is leadhatják, ha így kívánják.

Egyéni sérelmem *tényleges és aktuális volta* külön magyarázatot igényel, tekintettel arra, hogy az általam megsemmisíteni indítványozott szabály alkalmazására *ténylegesen* csak a következő általános országgyűlési képviselőválasztáson, az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése szerint előreláthatóan 2014 áprilisában vagy májusában kerül sor. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy az alkotmányjogi panaszomat nem alapjogsérelmem veszélye vagy valószínű bekövetkezése miatt fogalmazom meg, hanem azért, mert a jogsérelmem biztosan be fog következni. Munkaszerződésemmel megfelelően 2014 áprilisában és májusában Nagy-Britanniában, Londontól távol fogok tartózkodni, ennél fogva csak a magyar külképviseleten tudnám leadni a szavazatomat (ha a munkám lehetővé tenné, hogy egy egész napra – Londonba utazással, szavazással és visszautazással együtt – távol legyek a munkámtól, amire nincs mód). Mivel a jogsérelmem *közvetlenül belátható időn belül bizonyosan* bekövetkezik, álláspontom szerint ezért érintettségem *tényleges és aktuális*.

Ez következik az Alkotmánybíróság által a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában megfogalmazottakból is, amely határozatban az Alkotmánybíróság az érintettség kérdésében úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik,

hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik [66. bekezdés].

A szintén az egyéni jogsérelmek miatti panaszok alapján eljáró Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy a hasonló esetekben a panaszos érintettsége fennáll akkor is, ha a panasz benyújtásakor még ténylegesen nem került alkalmazásra az alapjogot sértő szabály. A Bíróság a befogadhatóság kérdésében úgy foglalt állást, hogy a panaszos érintettsége elfogadható, amennyiben az állítólagos jogsérelem a közeli jövőben bizonyosan bekövetkezik. A Bíróság különösen akkor tartja befogadhatóak az ilyen indítványokat, ha a panaszos érdekei enélkül helyrehozhatatlan sérelmet szenvednének, mert ilyenkor a befogadás szükséges ahhoz, hogy az Egyezmény szerinti jogvédelmi intézményrendszer hatékonyan legyen képes működni. (Lásd pl. *Segi and Others*, Decision of 23 May 2002.)

1.3. Panaszom az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét biztosítani hivatott alapvető jog, a választójog tényleges gyakorolhatóságával kapcsolatos, így egyrészt az állampolgároknak a közügyek vitelében, valamint a közhatalmi döntéshozatalban közvetett módon való részvételével, másrészt a képviseleti szerv létrehozásával és legitimációs bázisának biztosításával kapcsolatos, és amely jogomat az Alaptörvény XXIII. cikke védi. Az Alaptörvény XV. cikke pedig az alapvető jogok, így a választójog egyenlőségének követelményét tartalmazza. Ezért álláspontom szerint az indítványom *alapvető alkotmányjogi kérdés* elbírálását kezdeményezi, ennél fogva megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági kritériumnak.

Itt jegyzem meg, hogy az alkotmányjogi panaszomban jelzett alapjogsérelem nem csak engem érint, hanem hasonlóan fennáll annak a százezres nagyságrendben munkavállalási vagy tanulási céllal külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak az esetében is, akik nem a magyar külképviselet közelében tartózkodnak, dolgoznak vagy tanulnak. A Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutatóintézetének 2013 nyarán közzétett gyorsjelentése szerint a Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező 18–49 éves magyar állampolgárok mintegy 7,4 százaléka tartózkodik jelenleg tartósan külföldön. (KorFa – Népesedési Hírlevél, 2013. 3. szám, letölthető: <http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Korfak/korfa-2013-3.pdf>) Ez a becslés mintegy 335 000 főt jelent. Ebben a statisztikában én már nem is szerepelek, tekintettel arra, hogy 49 évesnél idősebb vagyok.

A tömegesség nemcsak abból a szempontból releváns, hogy az alkotmányjogi panaszom szerint alapjogsértő eljárási szabályok alapján megtartott következő választások alapján létrejövő Országgyűlés legitimációját sodorja veszélybe, hanem azért is, mert az alapjogsértő szabályok miatt a tömeges érintett feltehető távolmaradása a következő választásoktól a választójog arányosságát is érinteni fogja, hiszen az egyéni választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelvével. Az egyéni választókerületek területének körülírása ugyanis alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. Egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlya egyenlőségének előmozdítása a hosszabb távon, munkavállalás vagy tanulás miatt külföldön tartózkodó, de magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok szavazásával összefüggésben problémákat okozhat. Az ebbe a csoportba tartozó választópolgárok – akik közül sokuk tartós külföldi tartózkodásáról a magyar államigazgatási szerveknek nincs tudomása – az egyéni választókerületek arányos kialakítása szempontjából a bejelentett magyarországi lakóhelyük szerinti egyéni választókerületbe

számítandók; ugyanakkor az Alkotmánybíróság is hivatkozott arra, hogy – annak ellenére, hogy a külképviseleti, illetve az Alkotmánybíróság által akkor vizsgált törvény szerint még a levélben történő szavazás lehetősége is fennállt – „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.” [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 71. bekezdés] A levélben szavazás lehetőségének a 2013. nyári törvénymódosítás következtében történt megszüntetésével ez a torzító hatás tovább fokozódik.

1.4. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére *határidőt* állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével nincs helye.

A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok lehetőségét a levélben szavazásra a 2013. évi LXXXIX. törvény 59. § c) pontja szüntette meg azzal, hogy hatályon kívül helyezte a Ve. 265. §-át. E rendelkezés 2013. június 21-től nem hatályos, az alapjogsértő helyzet tehát ettől az időponttól kezdve áll fenn. Ugyanakkor az általam megsemmisíteni indítványozott szövegrészt tartalmazó 266. § (2) bekezdése 2013. május 3-án lépett hatályba.

Bármelyik időpontot veszi alapul az Alkotmánybíróság az indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő számításához, indítványom előterjesztése kétséget kizáróan a törvényi határidőn belül történik, hiszen a panaszom szerint alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés hatálybalépéstől számított száznyolcvan nap a mai napig egyik dátumtól számítva sem telt még el.

1.5. A kérdéses törvényi szabály Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság *mindaddig nem hozott döntést*, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát.

2. Az általam panaszolt alapjogsértő jogi helyzet a következőképpen állt elő:

2.1. A Ve.-t 2013. április 18-án hirdették ki a Magyar Közlönyben, és a 347. §-a szerint az ezt követő tizenötödik napon, 2013. május 3-án lépett hatályba. A törvény eredeti állapota szerinti 256. §-a lehetővé tette, hogy a szavazóköri névjegyzékben szereplő, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár kérelmet nyújtson be a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételére. A törvény arról is rendelkezett, hogy a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételre irányuló kérelemnek a választás kitűzését követően, ha a választópolgár a szavazási levélcsomag postai kézbesítését kéri, legkésőbb a szavazást megelőző tizedik napon, ha pedig a választópolgár a szavazási levélcsomagot személyesen vagy meghatalmazott útján a helyi választási irodában veszi át, legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon kell megérkeznie. A törvény úgy rendelkezett, hogy a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon kérheti törlését a levélben szavazók névjegyzékéből. Amennyiben a választópolgár a szavazási levélcsomagot a lakcíme szerinti helyi választási irodában kívánta átvenni, akkor a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételre irányuló kérelemnek az erre utaló tény is tartalmaznia kellett. A törvény egyéb rendelkezései [pl. a 275. § (2) bekezdés a) pontja] a

magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön tartózkodó választópolgár levélben szavazásának részletkérdéseit rendezték.

A Ve. eredeti állapotában tehát nem eredményezte volna az általam panaszolt alapjogsértést. Az Országgyűlés azonban a 2013. évi LXXXIX. törvény 59. § c) pontjával hatályon kívül helyezte a Ve. 256. §-át (és más, a technikai lebonyolítással kapcsolatos rendelkezéseket), ezzel megszüntetve a Magyarországon lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok jogát ahhoz, hogy levélben szavazzanak, egyúttal érintetlenül hagyva a Magyarországon lakcímmel nem rendelkező választópolgárok hasonló jogát. Ezzel pedig ésszerű ok nélkül tesz különbséget egymással összehasonlítható helyzetben lévő, egymással homogén csoportot alkotó választópolgárok között.

Az Országgyűlés természetesen széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során, nem is ezt kívánom elvitatni. A törvényhozó szabadon határozza meg, hogy milyen módjait teszi lehetővé a szavazásnak. Ám az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja: úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben biztosított alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak (ugyanerről: 63/B/1995. AB határozat). A levélben szavazás intézményével kapcsolatban ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés bevezetheti vagy el is törölheti azt, de nem teheti ezt alapjogsértő, illetve olyan módon, amely a választópolgárok egy-egy csoportját hátrányosan megkülönbözteti.

2.2. Az Alaptörvény a politikai közösségként a magyar állampolgárok közösségét jelöli meg, függetlenül attól, hogy az állampolgárok hol – Magyarországon vagy azon kívül – élnek-e, rendelkeznek-e magyarországi lakcímmel vagy sem. A magyar állampolgárok politikai közösséghez tartozása az Alaptörvény alapján független attól is, hogy az állampolgárok tartósan vagy ideiglenesen külföldön tartózkodnak-e, a hazatérés szándékával vagy anélkül, de attól is, hogy éltek-e vagy akár csak jártak-e valaha Magyarországon.

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

Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a törvényalkotó differenciáljon a választójog vagy annak teljessége tekintetében aszerint, hogy a magyar állampolgárok Magyarországon lakóhellyel rendelkeznek-e: sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Jelenleg nem létezik olyan szabály, amely kizárná a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők választójogát, olyan viszont létezik, amely a választójog egyenlősége alól teremt kivételt (a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok egyéni jelöltre nem szavazhatnak). Az Alaptörvény ezen cikke – ahogy más cikke sem – azt nem teszi lehetővé, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében a választójogot vagy annak teljességét törvény további, az Alaptörvényben nem megnevezett okból korlátozza, illetve feltételhez kösse.

2.3. Az országgyűlési képviselők választásán a választópolgároknak lakóhelyük alapján, és attól függően, hogy a választások idején hol tartózkodnak, több köre különböztethető meg (itt eltekintünk a nemzetiségi választópolgároktól):

- a) Magyarországon lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a szavazáskor a lakóhelyükön tartózkodnak;
- b) Magyarországon lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a választások napján Magyarországon, de a lakóhelyüktől távol tartózkodnak;
- c) Magyarországon lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a választások napján nem tartózkodnak Magyarországon (a választójogi szabályozás szempontjából mindegy, hogy ez egy huzamosabb külföldi tartózkodás, munka vagy tanulmányok folytatása céljából, vagy egy párnapos külföldi látogatás miatt van így);
- d) Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok.

2.4. Álláspontom szerint a szabályozás az Alaptörvény XXIII. cikkével összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes.

Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos, a korábbi alkotmány alapján kialakított, ám az Alaptörvény hatályba lépése után, éppen a választási eljárással kapcsolatos ügyben [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 87-90. bekezdések] megerősített 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 Alaptörvénybe 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.]

2.5. A választójogosultság fennállása és terjedelme alapvetően a lakóhelytől függ, amit a szabályozás azzal juttat kifejezésre, hogy a Magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár számára a lakcímhöz kötődő egyéni választókerületi rendszerben választójogosultságot nem biztosít.

A szavazás módja, technikája, vagyis az aktív választójog tényleges gyakorlása tekintetében viszont nem a lakcím a meghatározó szempont, hanem az, hogy a szavazás idején a választópolgár hol tartózkodik. Amikor azt ítéljük meg, hogy milyen módon szavazhat valaki, akkor a szabályozás e vonatkozása szempontjából a homogén csoportot azok képezik, akik a választás napján Magyarországtól távol tartózkodnak, függetlenül attól, hogy van-e vagy nincs egyébként magyarországi lakcímük. A szabályozás tárgya szerint releváns – homogén csoportképző – tulajdonságuk tehát e választópolgároknak az, hogy ők nem tudnak az általános szabályok szerint egy magyarországi szavazókörben szavazni, ezért esetükben a szavazás más módját vagy módjait kell biztosítani.

Bár ebből a szempontból irreleváns, hogy a választópolgár rendelkezik-e magyarországi lakcímmel vagy sem, a törvény mégis tényszerűen különbséget tesz közöttük, mert a magyarországi lakcímmel rendelkezők számára a külképviseleti szavazást, a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők számára pedig a levélben szavazást intézményesíti.

A két szavazási mód pedig érdemi különbséget jelent a választójogosultság gyakorlásával együtt járó terhek szempontjából. Míg a külképviseleti szavazásra csak a külképviselet

helyiségében (a külképviselet épületében, vagy ha az erre nem alkalmas, akkor a külképviselet által biztosított egyéb helyiségben), csak a magyarországi szavazás napján, helyi idő szerint 6 és 19 óra között kerülhet sor [Ve. 269. § (1) bekezdés], addig a levélben szavazók a szavazatot tartalmazó borítékot saját tartózkodási helyükről, az utazáshoz képest akár elenyésző költséggel, általuk választott időpontban, postai úton eljuttathatják a Nemzeti Választási Irodába, de a külképviseleten is leadhatják, a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviseleti szavazás ideje alatt is [Ve. 279. § (2) bekezdés]. Míg tehát a levélben szavazás akár otthonról is lehetséges (de lehetséges a külképviselet felkeresésével is), addig a külképviseleti szavazás esetében a választópolgár hosszú utazása válhat szükségessé.

2.6. Ez a különbségtétel, tekintettel arra, hogy alapjoggyakorlást érint, a homogén csoporton belül akkor fogadható el, ha a különbségtétel szükséges és arányos. Álláspontom szerint nincs elfogadható, legitim indoka a különbségtételnek.

Ha az eltérően kezelt választópolgárok (Magyarországon lakcímmel nem rendelkező választópolgárok, illetve Magyarországon lakcímmel rendelkező választópolgárok, akikben az a közös, hogy Magyarországtól távol tudnak élni a választójogukkal) közötti különbségtétel magyarázata a szavazás lebonyolításának technikai kivitelezhetősége lenne, akkor ezzel kapcsolatban a következőkre kell rámutatni.

Az Alkotmánybíróság már 1990-ben is szkeptikus volt a szavazás ilyen technikai korlátaira való hivatkozás elfogadhatóságával kapcsolatban, hiszen már az akkori döntéséből is kitűnik, hogy ha a szavazás technikailag megoldható, akkor annak lehetőségét biztosítani kell. Az 1990-ből származó határozat azt állapította meg, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek az a rendelkezése, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik, sérti azok választójogát, akik a választás napján nem tartózkodnak Magyarországon. „Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának” [3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 25, 26.].

A testület a modern hírközlési viszonyokra hivatkozott. Ez a jelen alkotmányjogi panasz tekintetében annyiban fontos, hogy ha a jogalkotó egy adott szavazási technikát (pl. a levélben szavazást) meghatározott alanyi körre megvalósíthatónak tart, akkor az érdemi szempontból tőlük nem különböző alanyi kör esetében nem mondhatja a jogalkotó, hogy a megvalósítás technikailag nem lehetséges, és ezért esetükben csak a választópolgárra nagyobb terhet róó technikát lehet alkalmazni.

Az, hogy a levélben szavazás technikailag megvalósítható, nem jogi, hanem ténybeli, technikai kérdés. Azt, hogy ez tényszerűen megoldható, három tényező is alátámasztja. Egyrészt a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a választáskor külföldön tartózkodók levélben szavazásának lehetősége a Ve. eredeti változatában szerepelt, ahogy szerepelt az Alkotmánybíróság által előzetes normakontroll keretében 2012 végén (nem emiatt) vizsgált törvényben is. Másrészt nem okozhat technikai akadályt a külföldön tartózkodó választópolgárokkal a kapcsolattartás, hiszen maguknak a választópolgároknak kellene kezdeményezniük a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételt, és ekkor értesítési címet megadhatnak, ahogy a hatályos szabályok szerint a külképviseleti névjegyzékben szavazás igényének bejelentésekor is megadnak értesítési címet [Ve. 259. § (3) bekezdés a) pont]. A nyilvántartási rendszer tehát már most is képes kezelni azt, ha egy választópolgárt külföldi címen kell értesíteni. (Nem lehet technikai akadály az sem, ha ilyen címe a választópolgárnak



nincs, vagy ha az idő rövidsége, valamint a posta rendeltetésszerű működése nem kiszámítható, ha a levélcsoomag korábban Magyarországon is átvehető.) Harmadrészt, nem okozhat technikai problémát az sem, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme szerinti egyéni választókerületi jelöltre is szavazhat, hiszen a törvény jelenleg is képes azt a helyzetet kezelni, hogy a lakóhelyétől távol, de Magyarországon átjelentkezés alapján szavazó választópolgár a lakcíme szerint szükséges szavazólapokkal szavazhasson, és azok eljussanak a helyi választási szervekhez [Ve. 257. § (2) bekezdés, 282. §]. Ha a levélcsomagot (a listákat tartalmazó ível) el lehet juttatni postán a választópolgárhoz, akkor sem indokolja, hogy a borítékba ne tegyék bele az egyéni jelöltek lapját is.

Mivel a technikai akadály nem lehet a megkülönböztetés magyarázata, meg kell fontolni a magyarországi lakcímmel rendelkezők levélben szavazásának lehetőségét megszüntető törvény indoklásában megfogalmazottakat is. A parlamenti irományok között fellelhető módosító indítvány a megszüntetést részben az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatából folyó megkülönböztetési szükségszerűséggel, részben pedig a visszaélés lehetőségével indokolta: „A javaslat a levélben szavazás lehetőségét a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, a külképviseleti szavazás lehetőségét pedig a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok számára biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a külhoniak és a belföldiek nem kezelhetők teljesen egységesen élethelyzetüknél fogva, ezért kell a külhoniaknak regisztrálniuk, míg a belföldieknek nem, és abban is különböznek, hogy a belföldiek választókerületi jelöltre is szavazhatnak, a külhoniak pedig csak listára. Továbbá a levélben szavazás biztosítása a belföldi lakcímmel rendelkezők számára visszaélésre adhat okot, hiszen nem lehet megállapítani, hogy a levélcsomagot igénylő belföldi magyar állampolgár ténylegesen lakóhelyén kívül tartózkodik a szavazás időpontjában vagy sem. A tényleges távollét ellenőrzésének hiányában belföldi állampolgár levélben történő szavazása akár szervezett választási visszaéléshez is vezethet.” (T/11200/9. számú iromány)

Az első érvvel szemben fentebb kifejtettem, hogy a külföldön történő szavazás módjai tekintetében nem releváns szempont, hogy a választópolgár rendelkezik-e magyarországi lakcímmel.

Az indoklás másik, a választási visszaélésekkel kapcsolatos érve pedig azért nem állja meg a helyét, mert a visszaélés lehetősége fennáll a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében is. A visszaélés lehetősége ugyanis nem attól függ, hogy az állam tudja-e ellenőrizni a választópolgár tényleges külföldön tartózkodását vagy sem. A visszaélés lehetősége kizárólag attól függ, hogy hasonlóan a szavazókörben megfelelő személyazonosítás után, a választás tisztaságának megóvása és a választási eljárásban való részvétel önkéntessége érdekében érvényesített eljárási garanciák mellett történő szavazáshoz, a szavazat levélben történő leadása esetén is megfelelő eljárási garanciák biztosítják-e a választási eljárás Ve. 2. § (1) bekezdés a) és b) pontjában lefektetett elveinek teljesülését. A választási visszaéléseket és csalásokat tehát a visszaélési lehetőségekkel szemben kidolgozott eljárási garanciákkal kell ellensúlyozni, nem pedig diszkriminatív jogkorlátozással. Amennyiben a jogalkotó ezeket a garanciákat megfelelőnek és elegendőnek tartja a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazása esetében, akkor nem lehet elégtelennek tekinteni őket a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok vonatkozásában sem. És fordítva: ha a visszaélések kiküszöbölését szolgáló garanciák elégtelenek, akkor mindkét esetben azok, tehát a magyarországi lakcímmel rendelkezők és nem rendelkezők esetében is. Ebben az esetben viszont nem az érintett alanyi kör egy részére nézve, hanem általában kellett volna eltörölnie a jogalkotónak a levélben szavazás intézményét.

2.7. Álláspontom szerint – az előző pontokban leírt érvek alapján – a megkülönböztetést megvalósító törvényi szabálynak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. Ezért abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a szavazás lehetőségében való különbségtételt nem tartaná alapjogok érvényesülésében való különbségtételnek, akkor azt kellene megállapítania, hogy az az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti általános jogegyenlőségi szabályt önmagában sérti.

Budapest, 2013. október

██████████ képviselőjében

Dr. Baltay Levente

Mellékletek:

1. Igazolványmásolatok (személyazonosító, lakcímet igazoló hatósági igazolvány, munkavégzést igazoló igazolvány)
2. HM Revenue and Customs folyószámlalevele
3. HM Revenue and Customsnál regisztrált adataim
4. Nyilatkozat a személyes adatok kezeléséről
5. Ügyvédi meghatalmazás