



Dr. Paczolay Péter

Az Alkotmánybíróság Elnöke részére

1015 Budapest, Donáti u. 35–45.

Tisztelt Elnök Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő és jogfejlesztő szervezet (TASZ) a Bíróság barátjaként fordul a Tisztelt Alkotmánybírósághoz – indítványozói jogosultsága hiányában – az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.), a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.), a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) egyes rendelkezéseinek utólagos alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában. Az országgyűlési képviselők egy részének 2014. június 18-án kelt, II/1187–0/2014 ügyszámú indítványában (a továbbiakban: Indítvány) foglaltakhoz fűzött kiegészítő észrevételeinkkel egyes, az Indítványból következő, de abban kifejezetten meg nem fogalmazott, illetve az Indítványban meg nem jelent szempontokra világítunk rá, amelyek figyelembe vétele álláspontunk szerint elengedhetetlen a kifogásolt szabályozás alkotmányosságának helyes megítéléséhez.

Érveinket az alábbi Alaptörvény-rendelkezések kapcsán fejtjük ki az Indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben:

1. **B) cikk (1) bekezdés** (jogbiztonság, jogállamiság)
2. **XXIII. cikk (1) bekezdés és 35. cikk (1) bekezdés** (a választójog egyenlősége)
3. **XXIII. cikk (1) bekezdés és XV. cikk (2) bekezdés**
(a megkülönböztetés tilalma a választójog vonatkozásában)
4. **B) cikk (3) és (4) bekezdések** (a népfelség elve)
5. **VI. cikk (2) bekezdés** (információs önrendelkezés)

1. Jogbiztonság, jogállamiság

1.1. Jogbiztonság

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország demokratikus jogállam. A jogállamiság elve, s az annak lényegi elemét képező jogbiztonság követelménye a magyar jogalkotó törvényhozási jogosultságát mind a törvényhozás tartalmi, mind pedig eljárási kérdésekben korlátozza. A jogbiztonság elve arra kötelezi a jogalkotót, hogy a megalkotott jogszabály egésze és egyes szabályai is egyértelműek, könnyen értelmezhetőek és követhetőek

legyenek a benne rögzített jogok és kötelezettségek alanyai számára (vö. 9/1992 (I. 30.) ABH és 11/1992 (III. 5.) ABH).¹ Ez előfeltétele annak, hogy a jogalanyoktól elvárható legyen a jogkövető magatartás.

A jogbiztonság, kiemelten is a kiszámíthatóság feltétele az Indítványban kifogásolt törvénymódosítások vonatkozásában súlyosan sérül. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választására legközelebb 2014 októberében kerül sor: ezt a dátumot az Alaptörvény negyedik módosítása rögzítette még 2013 márciusában.² Mégis a választások előtt mindössze négy hónappal döntött úgy a jogalkotó, hogy alapjaiban változtatja meg a fővárosi önkormányzati képviselet rendszerét. A pártok, jelöltek tehát közvetlenül a választást megelőzően tudhatták meg, mire számíthatnak, pontosan milyen feltételek között kell versenyezniük, és hogyan készüljenek az októberi választásokra. A jogbiztonság elve azonban csak akkor érvényesül, ha a jelöltek, jelölő szervezetek idejében tájékozódhatnak a passzív választójog gyakorlásának feltételéről és e jog terjedelméről, hiszen mindezen feltételek előzetes, idejében való megismerhetősége alapvetően befolyásolja e jogok érdemi gyakorlásának lehetőségét.

A választási rendszer 2014. június 10-én elfogadott átalakítása a fővárosban igen jelentősen befolyásolja a választási versenyben részt vevő jelöltek, jelölő szervezetek esélyeit. A Fővárosi Közgyűlés tagjait eddigi közvetlen, arányos képviseletet megvalósító rendszerben választották meg.³ Az Indítványban kifogásolt módosítás után azonban a Közgyűlés a fővárosi kerületekben nyertes polgármesterekből, a főpolgármesterből, valamint néhány, kompenzációs listáról, azaz a vesztes polgármesterjelöltek töredékszavazatai alapján a testületbe bekerült képviselőből áll (Övjt. 6. §). Ez jelenleg azt eredményezi, hogy a kisebb pártok csak akkor indulhatnak érdemi eséllyel a választásokon, ha közös kompenzációs listákat állítanak, míg a módosítás előtt erre nem voltak rákényszerülve. Az új versenyfeltételek között tehát alapvetően újra kell gondolniuk választási stratégiáikat, lehetséges szövetségeseiket, az együttes vagy önálló jelöltség szavazatokban kifejezhető árát, következményeit. Mindebből világos, hogy a passzív választójog gyakorlásának feltételeit már javában a helyi önkormányzati képviselők 2014. évi általános választásának verseny, illetve a versenyt megelőző felkészülési időszak idején változtatnák meg. A passzív választójog gyakorlásának vonatkozásában tehát súlyosan sérült a kiszámíthatóság követelménye, s így a jogbiztonság elve is.

A jogalkotó ráadásul egyetlen olyan releváns indokkal sem tudta alátámasztani az átalakítás szükségességét – úgymint a fővárosi választási rendszer átláthatósága, illetve a Közgyűlés működésének hatékonysága (ld. T/146. sz. parlamenti iromány, Általános Indokolás) –, amely indokoknak ne lett volna tudatában jóval az Indítványozó által kifogásolt jogszabályok elfogadását megelőző országgyűlési vitára bocsátása előtt is. A jogbiztonság elvének ilyen súlyos

¹ Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozataiban található, azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvet átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. (Ld. 22/2012 (V. 11.) ABH és 13/2013. (VI. 17.) ABH) Az alábbiakban az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott AB határozatokra ezen elv figyelembe vételével hivatkozunk.

² Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 7. (Ld. Az Alaptörvény negyedik módosítása, 20. cikk)

³ Az Övjt. 2014. június 17-én hatályos változatának 6. § (1) bekezdése szerint: „A választópolgárok Budapest főváros közgyűlésének tagjait fővárosi listán választják meg. Ez esetben Budapest főváros egy választókerületet alkot.”

sérelme önmagában is alátámasztja az Indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.

A választási rendszer ilyen késői, az előreláthatóságot, kiszámíthatóságot figyelmen kívül hagyó átalakítása egyértelműen szembemegy az alkotmányos értékeket képviselő nemzetközi szervezetek szabad és tisztességes választásokra vonatkozó irányelveivel, jó gyakorlataival is. A jogbiztonság, s az annak részét képező kiszámíthatóság követelménye az alább részletezett nemzetközi alkotmányjogi gyakorlat értelmében kiemelt jelentőséggel bír a népképviselési szervek megválasztásának módját, feltételeit, az állampolgároknak a népképviselési szervek megválasztásában gyakorolt részvételi alapjogait, illetve azok gyakorlását meghatározó, szabályozó vagy korlátozó jogalkotás tekintetében.

A *Velencei Bizottság* (teljes nevén: *Európai Bizottság a Demokrácia Érvényesítésére a Jog Eszközeivel*) vonatkozó ajánlása, valamint annak későbbi értelmezése⁴ egyértelműen fogalmaz: a választási rendszer legalapvetőbb részét, azaz a szavazatokat képviselői helyekké alakító szabályokat legkésőbb a választások előtt egy évvel lehet megváltoztatni. A választási rendszernek a választás előtt négy hónappal történő átalakítása nem felel meg ennek a követelménynek.

Hasonlóképp ellentmond a helyi önkormányzati képviseletnek az Indítványban kifogásolt rendelkezések értelmében történő átalakítása az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* (EBESZ) részvételi alapjogok és demokratikus intézményrendszerek ügyében illetékes intézménye, az *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) ajánlásának is. Ezen ajánlás szerint a választásokkal kapcsolatos jogalkotás nem történhet annyira későn, hogy a választási verseny résztvevőinek ne legyen elégséges idejük tájékozottan részt venni a választásokon.⁵

1.2. Demokratikus jogállamiság

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország demokratikus jogállam. A demokratikus jogállamiság feltétele, hogy a közhatalom demokratikus gyakorlásának, a népképviselési szervek legitimációs bázisa létrehozásának szabályairól – s így kiemelten a passzív és aktív választójog gyakorolhatóságának feltételeiről – széleskörű politikai konszenzussal döntsön a jogalkotó. E széleskörű konszenzusnak magában kell foglalnia legalább az e tárgykörben történő jogalkotást kezdeményező politikai erővel ellentétes nézetek valló egyes politikai erőket is, a releváns jogalkotást pedig széleskörű, nagy nyilvánosságú vitának kell megelőznie.

Az önkormányzati képviseleti rendszer átalakításáról az Országgyűlésben a fent vázolt követelményeknek ellentmondva az átalakítást kezdeményező politikai erő egyoldalúan döntött. Az Indítványban kifogásolt jogszabály-módosításokat kezdeményezők korábban sem jelezték, hogy szándékukban állna a 2010-ben kialakított helyi önkormányzati képviseleti rendszer megváltoztatása, így az erről szóló nyilvános vita kialakulására nem is volt lehetőség. Az

⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD(2002)023-e, Opinion no. 190/2002, (Strasbourg, 2002. október 30.), II.2. 64., 65., valamint: *Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law*, CDL-AD(2005)043 Study no. 348/2005. (Strasbourg, 2005. december 20.), I., II.4.

⁵ Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, III.C. (6. oldal)

Indítványban kifogásolt jogszabályt sürgős eljárásban tárgyalták, mindössze 11 nappal a törvényjavaslat benyújtása után fogadták el, noha azt a kormánytöbbségen kívül egyetlen ellenzéki párt vagy független ellenzéki képviselő sem szavazta meg. Az Indítványban támadott, az Övjt. és az Mötvt. módosítására irányuló jogszabályi rendelkezések tehát nem képezik sem konszenzus tárgyát, sem pedig egy minden fél számára elfogadható módon lefolytatott, kiterjedt és nyilvános vita eredményét. Következésképp e rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogalkotási követelményekkel, tehát alaptörvény-ellenesek.

A demokratikus jogállamiságnak az előbbieken kifejtett alkotmányossági követelményeit az alkotmányosság értékei felett őrködő nemzetközi szervezetek is kiemelten képviselik. Mi több, e követelmények teljesülésének hiányát már korábban is számonkérték a magyar jogalkotón. A Velencei Bizottság és az EBESZ ODIHR már a 2011. évi választójogi törvényről szóló közös véleményben figyelmeztette a magyar jogalkotót a széleskörű konszenzuson és a nyílt, átlátható és minden érdekelt fél részvételével zajló vitán alapuló választójogi szabályozás szükségességére.⁶

2. Az aktív választójog egyenlősége

2.1. Az egyenlőség sérelme

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének és a 35. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik a helyi önkormányzati képviselők megválasztásában gyakorolt aktív választójog egyenlőségének követelménye. Álláspontunk szerint a kifogásolt törvénymódosítások a választójog egyenlőségét indokolatlanul korlátozzák. Az Alkotmánybíróság korábban leszögezte, hogy az Országgyűlés a választási rendszer megválasztásában őt megillető széles döntési szabadságot „csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak” (63/B/1995 ABH).

A budapesti választópolgárok egyes helyi önkormányzati képviselők megválasztásában gyakorolható választójogának egyenlőtlenége az alábbiakból következik. Az Övjt 6. §-a és a Mötvt. 12. §-a értelmében Budapest Fővárosi Közgyűlésének tagjai többek között Budapest kerületeinek polgármesterei. A Közgyűlés e tagjainak mint Budapest fővárosi helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában tehát Budapest főváros kerületei egyben választókerületek is. A választókerületek választójogosult lakosságának megközelítő egyenlősége pedig elengedhetetlen feltétele a választójog egyenlőségének. Utóbbi ugyanis megköveteli, hogy „a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál” (809/B/1998 ABH), azaz „közel azonos számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot” (IV/870/2014 ABH). Az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki” (22/2005. (VI. 17.) ABH, saját kiemelés).

A budapesti kerületek mint választókerületek választójogosult lakosság szerinti összehasonlítására vonatkozó számítások messze meghaladják az Alkotmánybíróság által abszolút határként megszabott kétszeres eltérést. Az Európai Parlament tagjainak választása (2014. május 25.) és a

⁶ *Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), CDL-AD(2012)012, Opinion No. 662 / 2012, 13., 52.

helyi önkormányzati képviselők 2014. évi általános választása (2014. október) között csupán néhány hónap telik el, így a legutóbbi választás névjegyzéki adataiból meggyőzően következtethetünk a 2014. évi önkormányzati választásokon választójogosult lakosság lélekszámára (ld. 1. sz. melléklet). Egy példát véve: Budapest XI. kerületének az Európai Parlament tagjainak megválasztásában választójogosult lakossága 107 476 fő, míg ugyanez a szám Budapest XXIII. kerületében 17 573 fő (ld. 1. sz. melléklet) – azaz a XXIII. kerületi választópolgárok szavazatának súlya a XI. kerületi választópolgárok szavazati súlyának akár 6,12-szerese is lehet (századra történő kerekítést alkalmazva), pusztán a választókerületeknek a Módtv.-ben és Övjt.-ben kifogásolt szabályozása folytán. Ez az összehasonlítás csupán egy példa a számos eset közül, amelyben az egyik budapesti kerület választópolgárainak szavazati súlya kétszeresnél számottevően nagyobb eltérést mutat egy másik budapesti kerület választópolgárainak szavazati súlyától.

Az eredményezett egyenlőtlenséget nem orvosolja a jogalkotó két, arányosítást célzó megoldásának egyike sem. Egyrészt: a kompenzációs listára került szavazatokat a kerületek lakosságának, nem pedig választójogosult lakosságának arányában súlyozzák a kompenzációs listáról történő mandátumszerzés során [Módtv. 8. §, Övjt. 17. § (1)]. A jogalkotó szándéka szerint (ld. T/146/9 parlamenti iromány, Indokolás) így a nagyobb választókerületek választópolgárainak szavazata az alkotmányosan megengedhetőnél (azaz a kisebb kerületek választópolgárainak szavazataénál) nagyobb súllyal esik latba. Míg tehát a nyertes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok esetében joghátránnyal járó súly-egyenlőtlenség figyelhető meg, addig a vesztes jelöltekre leadott szavazatokkal jogelőnnyel járó egyenlőtlenség jár. Csakhogy a választójog egyenlőségének nem holisztikusan kell teljesülnie, a választási rendszer egészében, hanem minden egyes képviselő megválasztásában. Ahogy a Tisztelt Alkotmánybíróság fogalmaz: „a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek *egy-egy képviselő megválasztásánál*” (809/B/1998 ABH, sajtó kiemelés).

Másrészt a Módtv. 12. §-a értelmében a Fővárosi Közgyűlésben megvalósítandó ún. kettős többség elve sem orvosolja a választójog egyenlőtlenségét, egyes kerületek választópolgárai szavazatának más kerületek választópolgáraiénál kisebb súlyát, a jogalkotó ezirányú szándéka ellenére sem (T/146/16. sz. parlamenti iromány, Indokolás, 14.). A választójog egyenlőségének ugyanis *nem elégséges feltétele*, hogy a választópolgároknak *közvetetten* legyen egyenlő befolyásuk a *képviselőtestületi döntésekre*. A választójog egyenlőségének ezzel szemben *szükséges feltétele*, hogy a választópolgárok szavazatának lehetőség szerint egyenlő befolyása legyen *közvetlenül a képviselőjelöltek mandátumszerzésében*. E feltétel a Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester-tagjainak megválasztásában nem teljesül, függetlenül a Fővárosi Közgyűlésben alkalmazott vagy alkalmazandó tetszőleges döntéshozatali eljárástól.

2.2. Az egyenlőtlenség alaptörvény-ellenessége

Az aktív választójog előbbiekben kifejtett egyenlőtlensége az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján kizárólag a szükségesség-arányosság teszten való megfelelés esetén áll összhangban az Alaptörvénnyel, mivel a választójog mind az alkotmányjogi dogmatika, mind pedig az Alkotmánybíróság bíraskodási gyakorlata szerint alapjogi státuszt élvez (ld. pl. 63/B/1995 ABH; 1/2013 (I. 7.) ABH, 21., 54.). Álláspontunk szerint a korlátozás nem felel meg a szükségesség-arányosság teszt követelményeinek, s így alaptörvény-ellenes az alábbiak szerint.

A sérelmezett jogszabály indokául a jogalkotó előadja, hogy az „olcsóbbá, hatékonyabbá, egyszerűbbé és mindenekelőtt demokratikusabbá teszi a főváros irányítását” (T/146. sz. parlamenti iromány, Általános indokolás). Az alábbiakban sorra vesszük a felsorolt indokokat, és megmutatjuk, miért nem felelnek meg a releváns alapjogi teszt követelményeinek.

Olcsóbbá azért válhat a sérelmezett rendelkezések nyomán a főváros irányítása, mert a Módtv. 14. §-a értelmében a fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjai számára közgyűlési tagságukért semmilyen juttatásban nem részesülnek. A költséghatékonyság viszont nem legitim célja bármely alapjogot érintő, számottevő korlátozásnak. Az elégséges alapjogi garanciák biztosítása ugyanis nyilvánvalóan az államra háruló költségeket keletkeztet. Az elégséges alapjogi garanciákat azonban költséghatékonyságtól *függetlenül* kell biztosítani, az állam feladata pedig alapjogi intézményvédelmi kötelezettsége részeként többek közt az ezzel járó költségek fedezetének biztosítása (vö. 64/1991 (XII. 17.) ABH, ill. kifejezetten a választójog vonatkozásában az 1/2013. (I. 7.) ABH).

A főváros helyi önkormányzati működése költséghatékonyabbá tételének ráadásul bár alkalmas, ám szükségtelen eszköze, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjaivá tegyék a Fővárosi Közgyűlésben folytatott tevékenységükért külön illetményt nem kapó kerületi polgármestereket a kerületi polgármesteri tisztséget nem viselő, közgyűlésben kifejtett tevékenységükért illetményt kapó közgyűlés-tagok megválasztása és kinevezése helyett. Számtelen más, alapjogot nem korlátozó módon el lehet érni a Fővárosi Közgyűlés költséghatékonyabb működését, például a közgyűlés-tagok illetményének csökkentésével vagy bármely más, a közgyűlés személyi vagy egyéb gazdálkodását érintő, költségcsökkenést eredményező döntéssel.

A főváros irányításának a sérelmezett rendelkezések eredményeképp remélt, növekvő *hatékonyságával, demokratikus mivoltával* kapcsolatban a jogalkotó az alábbi kijelentést teszi: „Azzal, hogy a fővárosi közgyűlésbe integrálódnak a kerületi polgármesterek, egy olyan demokratikusan megválasztott fórum jöhet létre, amelyben szabályozott módon tudnak egymással ütközni a főváros egészének, illetve az egyes kerületeknek az érdekei, illetve ami megfelelő helyszíne lehet az ilyen viták feloldásának. Mindezzel a fővárosi közgyűlés sokkal hatékonyabban tudja majd szolgálni a főváros összlagosságának érdekeit” (T/146. sz. parlamenti iromány, Általános indokolás). Ezek a célok – az előző, vizsgált céltól eltérően – legitimnek tekinthetők. Az Indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezések azonban e célok elérésének alkalmatlan eszközei.

A Fővárosi Közgyűlés elsősorban akkor és azért alkalmas a kerületek közötti viták, nézet- és érdekeltérések kielégítő, méltányos, demokratikus megvitatására, ha és amennyiben az összes budapesti kerület választópolgárai szabad és egyenlő választójogukkal élve választhatják meg a Közgyűlés tagjait. Csak ezáltal gyakorolhatnának a választópolgárok méltányos befolyást fővárosi közügyeik folyására, akármely fővárosi kerületnek is a lakói. A kifogásolt rendelkezések tehát nemhogy a kérdéses cél eléréséhez alkalmatlan és következképp szükségtelen eszközök, hanem a választójog egyenlőségének sérelme által ráadásul épp az előadott célokkal ellentétben aláássák a főváros – a jogalkotó indokolásában alkalmazott értelemben – hatékony és demokratikus irányítását.

Végül a jogalkotó azzal is indokolja a sérelmezett rendelkezéseket, hogy „[a]z új fővárosi választási rendszer egyszerűbbé és átláthatóbbá teszi az önkormányzati választást a Főváros

lakossága számára.” (T/146. sz. parlamenti iromány, Általános indokolás). A választási rendszerek egyszerűsége, átláthatósága azonban nem önmagukban legitim célok, hanem csupán a választójog mint a közügyek vitelében való részvétel joga hatékony gyakorlásának elősegítésére és a megválasztott népképviselői szervek legitimitásának biztosítására alkalmas *eszközök* lehetnek. A választási rendszerek egyszerűsége és átláthatósága tehát nem önmagukban képviselnek alkotmányos értékeket, csupán e további, elvont célok esetlegesen alkalmas és esetlegesen szükséges eszközeiként. Ugyanezen célok illetve értékek azonban más, az alapjog-gyakorlás egyenlőtlenségét nem eredményező eszközökkel is elérhetők illetve érvényre juttathatók, így például a választópolgárok világos és széleskörű tájékoztatásával arról, hogy egyes szavazataik milyen célt szolgálnak, illetve mely testületben, milyen pozíciókban és hogyan eredményezhetnek mandátumot vagy tisztséget. A választójog egyenlőtlenségét eredményező rendelkezések a szavazási folyamat pusztán egyszerűsítésére hivatkozva tehát egyfelől nem határoznak meg alapjog-korlátozás igazolását alátámasztó legitim célt, alkotmányos értéket. Másfelől olyan, legitim célok elérésére olykor alkalmas eszközökre hivatkozva korlátozzák a választójog egyenlőségét, amely eszközök szükségtelenek a választójog hatékony gyakorlásának és a választások legitimitásának biztosításához, elősegítéséhez.

A fent számba vett általános indokokon túl a jogalkotó nem fűzött érdemi indokolást a sérelmezett rendelkezésekhez azok részletes indokolásában. Az alaptörvény-ellenesség kimutatására alkalmas alapjogi teszt éppen ezért a sérelmezett rendelkezések részletes indokolásának hiányában csupán a jogszabály általános indokolásában megnevezett, kifejtett célok, illetve további, az indokolásban meg nem jelenő, vélelmezhető korlátozási célok tekintetében alkalmazható. Álláspontunk szerint a budapesti önkormányzati választási rendszert módosító, kifogásolt jogszabályi rendelkezésnek nincs a jogszabály indoklásából rekonstruálhatóaktól eltérő, vélelmezhető legitim célja. Összességében tehát e rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójog 35. cikk (1) bekezdésében biztosított egyenlőségével.

3. A megkülönböztetés tilalma az aktív választójog vonatkozásában

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójog vonatkozásában a fentiekben kifejtett joghátrányt szenvedő választópolgároknak sérül az Alaptörvény XV. cikkében garantált, egyenlő bánásmódhoz való joga is.

A választójog egyenlőségének szavazat-súly szemszögű vizsgálatában azok a választójogosult polgárok képeznek homogén csoportot, akik egyazon népképviselői szerv képviselőinek megválasztásában jogosultak részt venni. A választójog szerinti megkülönböztetés szempontjából a Fővárosi Közgyűlésnek mint Budapest helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában tehát Budapest választópolgárai képeznek homogén csoportot, nem pedig egy ennél tágabb (pl. Magyarország választópolgárai) vagy szűkebb (pl. a XI. kerület választópolgárai) csoport. A választójog tekintetében tehát a megkülönböztetésnek az Alaptörvény XV. cikk szerinti tilalma bármely más budapesti választópolgárral való összehasonlításban vizsgálandó az Indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben.

A választójog mint alapjog megkülönböztetés nélküli garantálásának feltétele a sérelmezett rendelkezések vonatkozásában, hogy a homogén csoportba tartozó választópolgárok szavazatának súlya egy adott népképviselői szerv tagjainak megválasztásában más, ugyanezen

csoportba tartozó választópolgárok szavazatával megközelítően azonos súlyú legyen. A fenti 2. pontban már kifejtettek szerint e szükséges feltétel nem teljesül. Ez tehát azt jelenti, hogy választójogukra nézve a közvetett megkülönböztetés sérelmét szenvedik el a budapesti választópolgárok azon százezrei, akik választójogukat a kifogásolt jogszabályokban kialakított választókerületek meghatározásának és e választókerületek demográfiai sajátosságainak együttes eredményeképp csupán az érintett választópolgárok lakóhelye folytán érvényesülő különbségtétellel, joghátránnyal gyakorolhatják.

Ez a megkülönböztetés a választójog mint alapjog vonatkozásában kizárólag abban az esetben áll összhangban az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, amennyiben a korlátozás a szükségesség-arányosság teszt követelményeinek megfelel. A fent már kifejtett indokokból azonban a korlátozás a teszt követelményeinek nem felel meg, ezért ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében garantált választójog vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti megkülönböztetés tilalmával, tehát alaptörvény-ellenes.

4. A népfelség elve

Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdésének értelmében a közhatalom forrása a nép, amely a (4) bekezdés szerint hatalmát – a kivételes eseteket leszámítva – képviselői útján gyakorolja. Részben épp a demokratikus kormányzás alapelveként szolgáló népfelség e cikkekben megtestesülő alkotmányos alapelveire vezethető vissza a választójog egyenlőségére vonatkozó követelmény is.

A Tisztelt Alkotmánybíróság korábban kimondta, hogy a választójog többek közt „a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál” (1/2013 (I. 7.) ABH, 54.). E funkcióját azonban nem tudná teljesíteni az egyenlőség szavazatsúly-szemponitú követelményének teljesülése nélkül. Az Alkotmánybíróság korábban szintén leszögezte: csak az „*egyenlő választójog maradéktalan biztosítása* által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető” (1/2013 (I. 7.) ABH, 58., saját kiemelésünk).

A népfelség alkotmányos alapelve nyilvánvalóan sérül, amikor a nép képviselőit nem a választójoguk gyakorlása révén a közhatalmi döntésekre irányuló befolyásukban egyenlő esélyekkel rendelkező választópolgárok választják meg, hanem a választópolgárok kisebbsége a szavazatának más választópolgárokéhoz viszonyítva számottevően nagyobb súlya miatt rákényszerítheti politikai akaratát a többségre. A közhatalom forrása csak akkor lehet a nép – az Indítvány vonatkozásában: Budapest (választójogosult) lakosságának – egésze, ha egyes választópolgároknak a képviselő-választás útján érvényesíthető, a közhatalmi döntések befolyásolására való esélye nem csak töredéke a más állampolgárok közhatalmi döntés-befolyásolási esélyének. Utóbbi esetben ugyanis a közhatalmat gyakorló képviselők megválasztásában a számottevően alacsonyabb befolyású, szavazati súlyú választójoggal rendelkező állampolgárok valójában a nagyobb súlyú szavazattal rendelkező választópolgárok politikai akaratának vannak kiszolgáltatva. Az Indítványban kifogásolt, a Budapest főváros helyi önkormányzati képviselőinek megválasztásában alkalmazott választási rendszert módosító illetve módosított rendelkezések pedig a választójog egyenlőségének sérelméből következően épp ilyen, a népfelség elvét is sértő választási rendszert eredményeznek Budapest szuverén lakosságának vonatkozásában, ezért ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdésével.

5. Információs önrendelkezés

Az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése az állampolgárok információs önrendelkezési jogainak részeként garantálja a személyes adatok védelmét (15/1991. (IV.13.) ABH). Az állampolgárok személyes adataik feletti információs önrendelkezési jogának tartalmi eleme, hogy az állampolgárok a személyes adataikat kezelő szervektől, személyektől tájékoztatást kérhetnek az adatkezelés és a kezelt adatok vonatkozásában. Az államra hárul, e jogból eredeztethető intézményvédelmi kötelezettség, hogy az állam az állampolgárok információs önrendelkezésének a lehető legmagasabb szintű védelmét biztosítsa.

Az Indítványban kifogásolt Ve.-módosítások két szempontból is korlátozzák az állampolgárok személyes adataikhoz fűződő tájékoztatáshoz való alapvető jogát a jelöltállítási eljárással összefüggésben. Az állampolgárok a Ve. 120. § (1) bekezdése értelmében ajánlóíveken támogathatják más választópolgárok jelöltállítási ambícióit, mégpedig a Ve. 122. § (2) bekezdésében meghatározott személyes adatok ajánlóívre történő rávezetésével. Mivel a jelöltek az ajánlóíveket az illetékes Országos Egyéni Választókerületi Választási Irodának (továbbiakban: OEVI) kötelesek átadni a jelöltállítási eljárás során [Ve. 124. § (2)], az illetékes OEVI-k egészen az ajánlóíveknek a szavazást követő 90. nap utáni munkanapon előírt megsemmisítéséig (Ve. 128. §) az ajánlást adott választópolgárok személyes adatait kezelik: az adatokat tartalmazó ajánlóíveket a jelöltektől begyűjtik, rendszerezik, tárolják, majd megsemmisítik. Az OEVI-knek tehát adatkezelői státuszuknál fogva alkotmányos kötelességük megadni az adatkezeléssel, illetve a személyes adatokkal kapcsolatban kért tájékoztatást az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből levezethető, személyes adatokkal kapcsolatos tájékoztatáshoz való jogukkal élő választópolgárok részére. Ez a kötelezettség, s vele együtt a kérdéses információs önrendelkezési jog mint alapjog kizárólag az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott szükségesség-arányosság tesztnek való megfelelés esetén nem alaptörvény-ellenes. Álláspontunk szerint a Ve. Indítványban kifogásolt módosítása ennek a tesztnek nem felel meg, ezért alaptörvény-ellenes.

Egyfelől a módosított Ve. 2. § (4) bekezdése értelmében a választópolgárok csak azoknak az ajánlóíveken tárolt személyes adataiknak a vonatkozásában kérhetnek tájékoztatást az adatkezelő OEVI-ktől, amelyeket a Ve. 127. § (2) bekezdésének megfelelően felhasználtak a jelölt nyilvántartásba vételéhez, azaz tételesen ellenőriztek a jelöltállítás során.

Ennek a korlátozásnak álláspontunk szerint semmiféle legitim célja nincs, ezért alaptörvény-ellenes. A jogalkotó a korlátozás indokául a rendelkezés indokolásában is csupán arra a feltevésre hivatkozik, hogy az OEVI-k a tételesen nem ellenőrzött adatok vonatkozásában nem adatkezelők, ezért voltaképpen az ajánlóíveken tárolt, a jelöltállításban azonban fel nem használt személyes adatokhoz fűződő információs önrendelkezési jogokat, illetve a velük járó adatkezelési kötelezettségeket nem illeti meg alkotmányos védelem (T/146. sz. parlamenti iromány, Részletes Indokolás, A 17. §-hoz). Ez az állítás egyértelműen téves. Az OEVI-k az ajánlóíveken található adatoknak a jelöltállításához történő felhasználásuk nélkül is adatkezelői: az ajánlóíveken található személyes adatok mindegyikét begyűjtik, tárolják, rendszerezik, megsemmisítik. E tevékenységek az adatkezelés paradigmaticus példái (az információs önrendelkezési jogról és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény – a továbbiakban: Infotv. – 3. § 9–10. pontjában meghatározott adatkezelés- illetve adatkezelő-definíció szerint). Világos tehát, hogy az állam kizárólag akkor biztosítja az így kezelt személyes adatok legmagasabb szintű védelmét, ha

nem menti fel bármiféle legitim cél hiányában az adatkezelőt a személyes adatok kezelésével járó felelőségek, kötelezettségek alól, illetve nem korlátozza önkényesen az adatalanyok információs önrendelkezési jogát.

Másfelől a módosított Ve. 2. § (4) bekezdése értelmében a Ve. 127. § (2) bekezdésének megfelelően a jelöltek nyilvántartásba vételéhez felhasznált, vagyis az ajánlóíveken szereplő, tételesen ellenőrzött ajánlások részeit képező személyes adatok adatalanyai is csak a jelölt nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedéséig kérhetnek tájékoztatást az adatkezelő OEVI-ktől az ajánlóíveken tárolt személyes adataik vonatkozásában. Az Indítványban kifogásolt Ve.-módosítás előtt az adatalanyok egészen az ajánlóívek megsemmisítésének törvényben előírt határidejéig [ld. Ve. 128. §], vagyis az adatkezelés teljes időtartama alatt kérhettek személyes adataikkal kapcsolatos tájékoztatást az adatkezelőtől. A tájékoztatás kérésére tehát több hónap áll rendelkezésre. A módosítás után erre már csupán a jelölt nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedéséig, azaz a több hónapig – az ajánlóívek megsemmisítéséig – tartó adatkezelésnek mindössze az első néhány napján van lehetőség.

Ez a korlátozás szintén nélkülöz bármiféle legitim célt. Ezt tükrözi az is, hogy a jogalkotó nem fűzött semmiféle, ezzel a további korlátozással kapcsolatos indokolást a Módtv. 17. §-ához, amely a korlátozást a Ve. módosításával bevezette. A korlátozásnak a Módtv. indokolásából nem rekonstruálható, csak vélelmezhető célja azonban az, hogy a választási irodákat segítse a választások megszervezésében és lebonyolításában azáltal, hogy felszabadítja őket a tájékoztatási kérelmek teljesítésével járó munkateher alól. Az erőforrás-igény azonban nem lehet legitim indoka az alapjogok korlátozásának. Az alapjogok garantálására irányuló állami kötelezettségből éppen az következik, hogy amennyiben az alapjogok legmagasabb szintű garantálása emberi vagy anyagi erőforrásokat kíván, az államnak biztosítania kell ezeket az alapjogi garanciák csökkentése helyett (vö. 64/1991 (XII. 17.) ABH).

A korlátozás ráadásul alkalmatlan eszköz is az OEVI-k munkaterhének a választási eljárás legnagyobb munkával járó időszakában történő csökkentésére. A tájékoztatási kérelmek teljesítésével járó munkateher a módosítás nyomán ugyanis nem oszlik majd el az adatkezelés több hónapos időtartama alatt, hanem a jelöltállítási eljárás idejére összpontosul, hiszen a tájékoztatási kérelmeknek az Infotv. 15. § (4) bekezdése szerint 30 napon belül kell eleget tenni. A Ve.-módosítás eredményeképp tehát az OEVI-kre háruló munkateher eloszlása romlott, az OEVI-k alkotmányos kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges erőforrás-igény nem csökkent, hanem nőtt.

Végezetül felhívjuk a figyelmet arra, hogy a kérdéses személyes adatokhoz fűződő tájékoztatáshoz való jog lehető legnagyobb terjedelmének nagyon fontos instrumentális szerepe van a választási eljárásban. A kért tájékoztatás nyomán ugyanis a választópolgároknak arra is lehetőségük van, hogy ellenőrizzék: nem éltek-e vissza az – immáron a helyi önkormányzati képviselők választására is kiterjesztett – többes ajánlási rendszerben személyes adataikkal. Az pedig, hogy az adatalanyok maguk is kideríthetik, visszaéltek-e adataikkal a jelöltállítási során, nagyon fontos elrettentő erő jelent mind a személyes adatokkal való visszaélés, mind pedig a választások tisztaságát romboló visszaélésekkel szemben.

A személyes adatokkal való visszaélések elleni lehető legmagasabb garanciának az ajánlóíveken kezelt személyes adatok vonatkozásában azért is kell kiemelt jelentőséget tulajdonítani, mert az

ajánlóívekből értelemszerűen lehet következtetni a rajtuk tárolt személyes adatok adatalanyainak (vagyis az ajánlást adó polgároknak) a politikai véleményére is – ez pedig különleges adatnak minősül (Infotv. 3. § 3. pont). Figyelemreméltó továbbá, hogy az esetleges visszaélések nyomán az ajánlóívekre került személyes adatokat az OEVI-k jogszerűtlenül kezelik, hiszen az adatalany ezekben az esetekben egyáltalán nem járult hozzá személyes adatainak a jelöltállításban (vagy egy adott jelölt ajánlása céljából) történő felhasználására. Az ilyen esetekben különösen aggályos, hogy az adatalany, még ha valószínűsíti is a visszaélést, nem tud információs önrendelkezési jogával élve az adatkezelőhöz fordulva meggyőződni személyes adatainak jogszerű kezeléséről, de magáról az adatkezelés tényéről sem, az adatkezelés egy jelentős vagy akár teljes időtartama alatt.

A jelöltállításban az ajánlást adó választópolgárok személyes adataival való visszaélések elleni legmagasabb szintű garanciák biztosítása a választójog szabadságának és egyenlőségének garantálására, valamint a népfelség alkotmányos elvének érvényre juttatásához is szükséges. A választások tisztaságát romboló, az ajánlóíven található személyes adatokkal a jelöltállítás céljából történő visszaélések egyrészt az ajánlást adó, visszaélés áldozataivá vált polgároknak az jelöltállításban gyakorolt aktív választójogának szabad gyakorlását sértik azzal, hogy ajánlásukat nem a választópolgár szándéka szerint használják fel. Másrészt az ilyesfajta visszaélések sértik a passzív választójog egyenlőségét is, hiszen a tisztességesen eljáró jelöltek esélyegyenlőségét ássák alá. Harmadrészt pedig a potenciális visszaélések aláássák a megválasztott népképviselői szervek legitimációs bázisát, akadályozzák a népfelség elvének érvényre jutását is. Mivel a Ve.-módosítás nyomán részben elveszett, részben indokolatlanul szűkült garancia a visszaélések megelőzéséhez szükséges *elrettentő* erőben testesül meg, a garancia jelentősége, érdemlegessége szempontjából nincs jelentősége, hogy a jelöltállítás jogerőre emelkedésénél később feltárt esetleges visszaélések – épp a jogállamisághoz kötődő alkotmányossági követelmények okán – nem befolyásolhatják már a jogerős jelöltséget.

Összességében tehát a Ve. Indítványban kifogásolt módosítása ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével.

* * *

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Bíróság barátaiként fent előadott érveinket vegye figyelembe az Indítvány elbírálásakor.

Budapest, 2014. július 17.

dr. Kapronczay Stefánia

ügyvezető igazgató

Társaság a Szabadságjogokért

