



Pázmány Law Working Papers
2012/43

Kurunczi Gábor: Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kurunczi Gábor: * Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén

Az Országgyűlés még az Alaptörvény elfogadását megelőzően alkotmányi szintre emelte a kisebb parlament létrehozása iránti szándékát¹ – ami alapján a kiosztható mandátumok számát kétszáz főben maximalizálta. Ez a változás egyértelműen szükségessé tette – annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz a parlament létszámára vonatkozó szabályt – új választási törvény megalkotását. Ezen kötelezettségének az Országgyűlés 2011 decemberében eleget is tett, és elfogadta az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt. Az átalakuló választási rendszer indokoltá tette a választási eljárási szabályok módosítását is. Az Országgyűlés azonban a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az új anyagi szabályokhoz való igazítása helyett, új választási eljárási törvényt alkotott,² amely már tervezetének benyújtását megelőzően is jelentős vitát váltott ki, elsősorban az előzetes választói regisztráció bevezetésének lehetősége kapcsán.

Tanulmányomban elsősorban arra keresem a választ, hogy az előzetes regisztráció kérdése hogyan értékelhető az Alaptörvény szabályainak tükrében, továbbá arra, hogy hogyan hatott vissza az eljárási törvény tervezete az Alaptörvényre – különösen az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseire (a továbbiakban: *Ár.*). A regisztráció alkotmányosságának kérdésével összefüggésben röviden megvizsgálom az Alaptörvény és az *Ár.* jogforrási viszonyát – különös tekintettel az Alaptörvény második módosítására³, az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII.17.) határozatára és az alapvető jogok biztosa által az *Ár.*-ral kapcsolatosan benyújtott indítványra. Megvizsgálom továbbá, hogy az előzetes választói regisztráció hogyan értékelhető a választáshoz való jog általánossága és egyenlősége tükrében, különös tekintettel a választójog alanyi és intézményvédelmi oldalára.

1. Az előzetes választói regisztráció alkotmányos felhatalmazottsága

A rendszerváltás során kérdésként merült fel, hogy az alkotmány tartalmaz-e a választásokra vonatkozó szabályt. Az ellene érvelők hangoztatták, hogy a nyugat-európai alkotmányok többségében elvetik ezt a megoldást. A valóság azonban ezzel szemben az, hogy a nyugat-európai államok többsége nem hogy hallgat erről a kérdéstről, hanem egyenesen részletes szabályokat fektet le a választásokkal kapcsolatosan.⁴ Ilyen államnak tekinthető például Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Németország, Norvégia, Portugália, vagy épp Svédország.⁵ Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint – ami a választójogot a politikai alapjogok körében szabályozza – a választójog, illetve annak teljessége lakóhelyhez, a választhatóság pedig sarkalatos törvényben meghatározott egyéb feltételhez köthető. E rendelkezésből – véleményem szerint – egyértelműen következik, hogy a XXIII. cikk alapján nem lehet a választójog gyakorlásának törvényi feltételévé tenni a regisztrációt. Ezért is látta szükségesnek a parlament, hogy az előzetes regisztráció törvényi létrehozását megelőzően alaptörvényi szintre emelje az azt megalapozó szabályt. Az Országgyűlés azonban az Alaptörvény második módosításával nem

* PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

¹ A módosítás azonban sohasem lépett hatályba.

² Az Országgyűlés 2012. november 26-án fogadta el a választási eljárásról szóló T/8405 számú törvényjavaslatot.

³ Kihirdetve: A Magyar Közlöny 2012. évi 149. számában, 2012. november 9-én.

⁴ Például a választókerületek kialakításáról, a mandátumok elosztásáról, a választási kampányról stb.

⁵ DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 32.

az Alaptörvény XXIII. cikkébe, hanem az Ár.-ba foglalta az előzetes regisztrációt lehetővé tevő rendelkezést⁶, továbbá annak részletszabályait.

1.1 Az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek jogforrási viszonya

Mielőtt megvizsgálom az Alaptörvény második módosításának tükrében az előzetes regisztráció alkotmányosságát, szót kell ejteni az Alaptörvény és az Ár. egymáshoz való viszonyáról.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy egy új alkotmány elfogadása esetén – különösképpen, ha az jelentős közjogi átalakulást hoz magával, mint ahogyan az az Alaptörvény esetében is történt – szükséges az új jogszabályhoz átmeneti rendelkezéseket fűzni – amelyek biztosítják a gördülékeny átmenetet. Ezen szabályoknak azonban jellegükből fakadóan csak átmeneti rendelkezéseket szabad tartalmazniuk. Az alkotmánynak ugyanis – mint a jogrendszer csúcán álló jogszabálynak – egységesnek kell lennie⁷, és zárt rendszert kell alkotnia.⁸ Amennyiben egy másik jogszabály kivételeket állapít meg az alkotmányhoz képest, esetleg bővíti az abban rögzített rendelkezéseket, megbontja az alkotmány és a jogrendszer egységét.⁹ Különösképpen igaz mindez, ha a kivételt képező jogszabály maga mondja ki, hogy az alkotmány részét képezi – bár érdemes azt is rögzíteni, hogy attól, mert egy jogszabály kimondja magáról, attól még nem válhat automatikusan az alkotmány részévé, ha ugyanis ez így lenne, akkor bármely jogszabály alkotmányi szintre emelhetné magát. A 2012. december 31-én kihirdetett Ár. kapcsán azonban ez a helyzet állt elő. A klasszikus értelemben vett átmeneti rendelkezéseken túl ugyanis számos olyan szabályt fogalmazott meg, amelyek az Alaptörvény valamely rendelkezése alól kivételeket állapítottak meg, vagy amelyek plusz kötelezettségeket írtak elő az Alaptörvényhez képest – márpedig ha az alkotmányozó az alkotmány olyan koncepcionális rendelkezését változtatja meg, amely más alkotmányi szakaszokkal is összefügg, akkor figyelnie kell arra, hogy a módosulás ne eredményezzen koherenciazavart.¹⁰ Mindemellett az Ár. saját magáról mondta ki, hogy az Alaptörvény része. Emiatt az ellentmondásos helyzet miatt fordult az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz, és kérte az Ár. megsemmisítését.¹¹ Az ombudsman indítványában megfogalmazta, hogy az Ár. jogi státusza nehezen meghatározható, mivel arra nézve az Alaptörvényben és az Ár.-ban is ellentmondó definíció található – ami már önmagában súlyos értelmezési bizonytalanságot okoz. A biztos különösen problémásnak találta, hogy az Ár. öndefiníciót alkalmaz, és magát tekinti az Alaptörvény részének – ugyanis ennek beláthatatlan következményei lehetnek.¹²

Az ombudsmani indítvány benyújtását követően az Országgyűlés az Alaptörvény első módosításának keretében az öndefiníció mellett az Alaptörvény záró rendelkezései között rögzítette, hogy az Ár. a részét képezi. Az alapvető probléma – a nem kizárólag átmeneti jelleg és a koherencia megbontása – azonban továbbra is megmaradt. Ezen módosítás után az

⁶ Ami szerint a választójog kérelemre történő regisztrációhoz kötött.

⁷ Legalábbis a magyar közjogi gondolkodásban és szemléletben.

⁸ CSINK LÓRÁNT - FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára – Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Gondolat kiadó, Budapest 2012. 48. A szerző páros az alkotmány zárttsága kapcsán részletesen feldolgozza a témával kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot [23/1990. (X. 30.), 23/1994. (IV. 29.), 48/1991. (IX. 26.) AB határozatok], amelyek alapján arra a következtetésre jut, hogy az alkotmány zárttságának két követelménye van: úgy kell tekinteni, hogy 1. az alkotmány teljes, azaz nincs benne joghézag, minden alkotmányjogi kérdésre választ ad, 2. az alkotmány ellentmondásmentes, azaz nincs benne koherenciazavar, belső ellentmondás.

⁹ Az alapvető jogok biztosa AJB-2302/2012. számú alkotmánybírói indítványa.

¹⁰ CSINK – FRÖHLICH i.m. 51-52.

¹¹ AJB-2302/2012. számú alkotmánybírói indítvány

¹² Ugyanis alkotmányosan elfogadhatóvá válna, hogy alacsonyabb szintű jogforrások az Ár. alapján szülessenek meg, miközben az Alaptörvénynek ellentmondanak.

alapvető jogok biztosa – az Alkotmánybíróság felhívására – kiegészítette és részben módosította indítványát. E kiegészítés keretében azonban egy újfajta érv is megjelent az Ár.-ral szemben. Az ombudsman ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy attól, mert az Alaptörvény mondja ki, hogy az Ár. a részét képezi, attól az nem vált a jogrendszer alapjává. Az Alaptörvény ugyanis az R. cikkben saját maga mondja ki, hogy a jogrendszer alapja. Ez a rendelkezés rögzíti az Alaptörvény alkotmány-státuszát. Ezáltal mondhatjuk, hogy az Alaptörvény zárt egységet alkot, és feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer többi elemével szemben. Az Ár.-ból azonban egyértelműen hiányzik ez a „képeség”.¹³ Az Ár. ugyanis sem önmagában, sem az Alaptörvénnyel együtt nem alkot zárt egységet.¹⁴ Így az Alaptörvény első módosítása sem változtatott az Ár. „jogforrási helyzetén”.¹⁵ Szintén kiemelésre kerül az ombudsman kiegészítő indítványában, hogy amíg az eredeti 2302/2012. számú indítványban csak elvi szinten merült fel az a helyzet, hogy egy alacsonyabb jogszabály az Ár.-ral konform legyen, de az Alaptörvénnyel nem¹⁶, addig ez mára megvalósult. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 33/2012. (VII. 17.) határozatában¹⁷ alaptörvény ellenesség miatt semmisítette meg a határozat alapjául szolgáló indítvány által vitatott rendelkezést, holott az, az Ár.-ral összevetve konform lett volna – ezáltal azonban állást foglalt a testület az Alaptörvény és az Ár. jogforrási viszonyáról. Az alkotmánybírói határozat az indokolásában kimondta ugyanis, hogy ha egy törvény az Ár.-ban foglalt felhatalmazás alapján születik, de ellentétes az Alaptörvénnyel, azt a törvényt egyértelműen Alaptörvény-ellenesnek kell minősíteni. Az ombudsman szerint ezáltal az Alkotmánybíróság implicite hierarchikus viszonyt állapított meg az Alaptörvény és az Ár. között.¹⁸ A biztos indítványában kiemelte tehát, hogy annak, hogy az Alaptörvény kimondja, hogy az Ár. a részét képezi, nem lehet olyan jelentést tulajdonítani, ami kiüresíti az Alaptörvény egyéb garanciális rendelkezéseinek érvényesülését, és szintén nem fogadható el az az értelmezés sem, miszerint az Ár. lex specialis az Alaptörvényhez képest, vagy amely szerint az kivételt tehetne az Alaptörvény rendelkezései alól.¹⁹ GÁVA KRISZTIÁN²⁰ szerint azonban az Ár. léte nem mond ellent az Alaptörvénynek, hiszen utóbbi rendelkezései erre vonatkozóan nem tartalmaztak korlátozásokat. Az Alaptörvénynek az önmagát egyes számban történő meghatározása sem összeegyeztethetetlen az Ár. létevel, hiszen azt az Alaptörvény saját részeként definiálja; vagyis egyetlen Alaptörvény létezik, de az formailag, fizikailag két részből áll.²¹ Ezzel szemben LÁPOSSY ATTILA és SZAJBÉLY

¹³ CSINK – FRÖHLICH i.m. 148.

¹⁴ AJB-2302/2012. számú kiegészítő indítvány.

¹⁵ Csink – Fröhlich szerzőpáros úgy véli, hogy az Ár. pusztán „homoiusion”, azaz csupán hasonlít az Alaptörvényre – mivel az Ár.-t csak az Alaptörvény „húzza fel” a saját szintjére. Ezen értelmezés szerint a két norma nem olvadt egybe, sem technikaliga, sem logikailag. Így ahol a jogrendszer az Alaptörvényről tesz említést, az nem érinti automatikusan az Ár.-t. CSINK – FRÖHLICH i.m. 147-148.

¹⁶ Erre a problémára hívja fel a figyelmet LÁPOSSY ATTILA - SZAJBÉLY KATALIN: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról, *Közjogi Szemle* 2012/2. szám 4.

¹⁷ Amelyben az AB a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény vonatkozó részét semmisítette meg.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság a határozatában ismételten kimondta ugyanis, hogy „az értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásos rendszer. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni.”

¹⁹ Az alkotmány zártságának elve ugyanis megköveteli, hogy egy olyan törvény kapcsán, ami az alkotmányt kiegészítő normát tartalmaz, nem az a kérdés, hogy megsemmisíthető-e, hanem, hogy létezhet-e egyáltalán? Csink Lóránt és Fröhlich Johanna szerint az Alkotmány zártságának elve pont azt jelenti, hogy minden alkotmányi szintű norma benne van az Alkotmányban. Ezek alapján egy alkotmányi szintű norma csak akkor létezhet, ha joghézagot pótol, vagy módosítja az alkotmány egy tételes rendelkezését. Harmadik eset nem létezhet. Az Ár. azonban e harmadik utat követné. CSINK – FRÖHLICH i.m. 49.

²⁰ A szerző a Közigazgatási- és Igazságügyi Minisztérium, Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkára.

²¹ GÁVA KRISZTIÁN: Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései, *Magyar közigazgatás* 2012/1. szám 133.

KATALIN szerint a jogalkotó az Ár. megalkotásával az alkotmánybíróági kontroll és az esetleges felülvizsgálat elől kívánta elrejteni a tartalmi értelemben nem átmeneti rendelkezéseket²², ezért álláspontjuk szerint az egyetlen adekvát megoldás az Ár. teljes vagy részleges megsemmisítése lehet, ami végső soron az Alaptörvény védelmének érdekében is szükséges.²³ Véleményem szerint az Ár. jogforrási szempontból nem tehető egyenlővé az Alaptörvénnyel, így az abban foglalt nem átmeneti rendelkezések sem lehetnek alapjai egyetlen jogszabály megalkotásának sem, különösképpen akkor nem, ha az a jogszabály az Alaptörvénnyel összevetve ellentmondásban állna.

1.2 Az Alaptörvény második módosítása és az előzetes regisztráció alkotmányossága

Az előző fejezetben leírtakra figyelemmel érdemes megvizsgálni az Alaptörvény 2012. október 29-én elfogadott második módosítását – tekintettel arra, hogy az az előzetes regisztrációt lehetővé tevő rendelkezést nem az Alaptörvényben, hanem az Ár.-ban helyezte el. Az elfogadott Alaptörvény-módosítás ugyanis alkotmányi szintre emelte a választójog gyakorlásának előzetes regisztrációhoz kötését. A módosítás szerint az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított választójogát a választásra jogosult csak a kérelmére történő nyilvántartásba vételét követően érvényesítheti. Egy alapjog gyakorlásának feltételhez kötése azonban nem választható el magától az alapjogtól – hiszen ha annak gyakorlása korlátozott, az végső soron magát az alapjogot fogja korlátozni. Ezzel szemben azonban – ha elfogadnám az Ár.-nak az Alaptörvénnyel való egyenlőségét – érv lehet, hogy egy alapjogot alaptörvényi szinten lehet korlátozni. Az előző fejezetben leírtakra figyelemmel – különösen az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII.17.) határozatára és az ombudsman Ár.-ral szemben benyújtott indítványára – azonban feltehető a kérdés, hogy itt nem élvez-e elsőbbséget az alaptörvényi rendelkezés az Ár.-ban foglaltakhoz képest. Ugyanis, ha a válasz igenlő, az Alkotmánybíróságnak arra a következtetésre kell jutnia az előzetes normakontroll eljárása során, hogy az Alaptörvény XXIII. cikke szerint az előzetes regisztráció alkotmányellenes.²⁴ Mindemellett – ugyancsak az ombudsman indítványát figyelembe véve – mivel a módosítás részletszabályokat is rögzített²⁵ felmerül a kérdés, hogy a módosítás nem bontotta-e meg az Alaptörvény egységét, ami szintén érv lehet az Alkotmánybíróság számára, az előzetes választói regisztrációt előíró szabályok megsemmisítésére.

A módosítás úgy rendelkezik, hogy a választópolgárt „kérelmére” kell a névjegyzékbe felvenni. Érdemes elgondolkodni rajta, hogy egy alapjog gyakorlása – jellegét tekintve – lehet-e kivételes? Hiszen azzal, hogy a választópolgár csak kérelemre kerül fel a névjegyzékbe²⁶, az őt megillető alapjog csak akkor fogja ténylegesen megilletni, ha egy plusz kötelezettséget teljesít – ez azonban véleményem szerint kivételessé teszi az alapjogot. A választójog alkotmányos szinten történő korlátozhatósága kapcsán érdemes kiemelni azt is, hogy mivel az Alaptörvény a XXIII. cikkében foglalkozik a választójog kérdésével – abban rögzíti a jogosultak körét, valamint a választójogból történő kizárásokat, illetve az esetleges korlátozásokat is – ezért ez tekinthető az Alaptörvény választójogi klauzulájának. Ez azért bír különös jelentőséggel, mert – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 16/1994. (III. 25.) határozatában is kimondta – a választójog csak az alkotmány választójogi klauzulájában korlátozható, és a választójog lényeges tartalmát fogja sérteni minden olyan rendelkezés, ami a választójogot korlátozza, de nem a választójogi klauzulában kerül elhelyezésre. Márpedig az Ár. kapcsán a fenti helyzet áll fenn.

²² LÁPOSSY - SZAJBÉLY i.m. 7.

²³ Uo. 12.

²⁴ Hiszen az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint az aktív választójog csak lakóhelyhez köthető.

²⁵ Azaz, hogy milyen időtartamban, milyen módon lehet regisztrálni.

²⁶ Megjegyezve, hogy az önkéntes regisztrációnak természetesen ez lényegi eleme kell, hogy legyen.

Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az előzetes választói regisztrációnak már az alaptörvényi helyzete is kifogásolható, így az Alkotmánybíróság már az Ár. bizonytalan státusa miatt is kimondhatná a regisztráció jelen formában való alkotmányellenességét – amely döntését nagyban megkönnyítené, ha a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványának elbírálása előtt döntene az Ár. alkotmányos helyzetéről.

2. Az előzetes regisztráció alapjog korlátozó jellegének vizsgálata

A regisztráció alkotmányos helyzetének vizsgálata után, ki kell térni a választási eljárásról szóló törvényben rögzített részletszabályok vizsgálatára, különös figyelemmel arra a kérdésre, hogy korlátozza-e a szabad választáshoz való jogot a regisztráció, és amennyiben igen, az kiállja-e az alapjog korlátozás alkotmánybíróági tesztjét.

Számos külföldi országban található példát a választásokat megelőzően kötelezően előírt választói regisztrációra. *Portugáliában* például a választópolgároknak – azaz azoknak, akik a 18. életévüket betöltötték – a választást megelőzően regisztrálniuk kell. Ez a kötelezettség irányadó az összes választáson, illetve azon külföldiek tekintetében is, akik – kölcsönösség alapján – részt vehetnek a helyi önkormányzati választásokon, vagy akik uniós polgárok és így választók és választhatók az Európai parlamenti választásokon.²⁷ Ezzel szemben a *lengyel* választójogi törvény csak azt mondja ki, hogy a választás napján a külföldön tartózkodó állampolgárokat kell külön regisztrálni.²⁸ *Franciaországban* pedig 1997 óta egy külön választói névjegyzék kerül elkészítésre.²⁹

Felmerül azonban a kérdés, hogy ezen országok választási rendszere összevethető-e a magyar választójogi gyakorlattal. Magától értetődik, hogy egy választást nem lehet megszervezni egyetlen országban sem választói névjegyzék nélkül – hiszen a választások szervezett lebonyolítását, és a választási visszaélések megakadályozását is biztosítani hivatott a választói névjegyzék. Ennek kapcsán felmerül a kérdés: hogyan tud az állam választói névjegyzéket összeállítani. Egyrészt úgy, hogy kötelezővé teszi az állampolgároknak, hogy a választójoguk gyakorlásához előzetesen vetessék magukat nyilvántartásba – mondjuk a lakóhelyükön működő önkormányzatnál³⁰, másrészt pedig úgy, hogy az állam automatikusan állítja azt össze – mint ahogyan az Magyarországon eddig is működött. Az előbbi tekinthetjük az aktív, az utóbbit a passzív választói regisztrációnak. Utóbbi eset csak akkor működőképes, ha az állam rendelkezik valamely, állampolgárok adatait tartalmazó nyilvántartással. A magyar államnál ez a feltétel teljes mértékben megvalósul, hiszen egy viszonylag jól működő és hosszú időre visszanyúló lakcímnilyvántartást vezet az állampolgárokról, ami alapján – a megfelelő korrigálásokat elvégezve³¹ – gond nélkül össze tudja állítani a névjegyzéket – ami akár még a választás napján is bővíthető. Ezek alapján jogosan merül fel a kérdés, hogy szükség van-e a passzív regisztrációról áttérni az aktívra, és ha igen milyen indokok alapján?

²⁷ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (Szerk.): *Európai Kormányformák rendszertana*, HVG Orac, Budapest, 2007. 325.

²⁸ A regisztrációt pedig a területileg illetékes lengyel konzul végzi (A Lengyel Köztársaság országgyűlési választási törvénye 30. §).

²⁹ Lásd a tanulmány „Lehetséges irányok” fejezetében.

³⁰ Egyértelmű ugyanis, hogy nyilvántartásba venni valakit csak ott praktikus, ahol az adatai már valamilyen más okból (pl.: lakcím) rögzítésre kerültek, és ezekkel az adatokkal az ő személyi azonossága könnyen összevethető.

³¹ A választásokról bizonyos okból kizárt személyeket (az Alaptörvény XXIII. cikkének (6) bekezdése alapján: „Nem rendelkezik választójoggal az, akit büncselekmény 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”) kiszűrve a listából.

A választási eljárásról szóló törvény indokolása szerint az előzetes regisztráció bevezetésének főindoka az, hogy a választók szabadon dönthessék el, hogy szerepelni akarnak-e a névjegyzékben, és azt ne döntse el helyettük az állam.³² Ugyanakkor kérdéses, hogy ez a döntési szabadság fontosabb-e, mint az, hogy mindenki – akár még a választás napján is – eldönthesse, hogy élni kíván-e a választójogával. Egyáltalán kell-e döntési szabadságot adni a választópolgároknak abban a tekintetben, hogy szerepelni akarnak-e a névjegyzékben – hiszen semmilyen negatív következménye nincs annak, ha szerepelnek rajta. A nemzetközi gyakorlatot megvizsgálva, nem lehet azt állítani, hogy az előzetes regisztráció gondolata már önmagában alapjog sértő, azt azonban igen, hogy a bevezetése olyan országban indokolt, ahol más módon az állam nem tud névjegyzéket összeállítani.

2.1 A választási eljárásról szóló törvény kritikája: az előzetes regisztráció

Az előzetes regisztráció részletszabályainak alkotmányossági vizsgálata során két kérdést kell mindenféleképpen megválaszolni: egyfelől a választójog egyéni alapjog oldalról történő megközelítése kapcsán azt, hogy a regisztráció korlátozza-e az egyén alapjogát (ezt tekinthetjük a választójog alanyi jogi oldalának), másfelől pedig azt, hogy megfelelően érvényesül-e az választójog kapcsán az állam intézményvédelmi kötelezettsége.³³

2.1.1 Koncepcionális problémák

Az előzetes regisztrációval szemben – alanyi jogi oldalról – számos kritika fogalmazható meg. A törvény arról rendelkezik, hogy a névjegyzék elkészítésére, illetve megújítására négyévente kerül sor, a négy éves időtartam alatt azonban folyamatosan lehet regisztrálni, kivéve a választás³⁴ előtti 15 napban.³⁵ Az időtartam vonatkozásában a legfőbb kérdés, hogy a regisztrációt a választópolgároknak miért kell négyévente megújítaniuk illetve hogy nem korlátozza-e túlságosan a választói jogosultságot, hogy a választást megelőző két hétben nem lehet regisztrálni.³⁶ Utóbbi miatt tulajdonképpen az, aki bármilyen okból kicsúszik ezen határidőből – akár önhibáján kívül³⁷ – semmilyen módon nem kerülhet már fel a névjegyzékbe, így a választási jogosultsága is elveszik. Fontos továbbá kiemelni, hogy alapjogvédelem alatt érteni kell egy alapjog nem gyakorlásának a védelmét is. A választójog kapcsán ezt gyakorlatilag azt jelenti, hogy a választópolgár szabadon eldöntheti, hogy élni kíván-e szavazati jogával, vagy sem. Az előzetes regisztráció jelenlegi szabályaival azonban

³² Sőt utóbb felmerült az az ötlet is, hogy az állami lakcímnnyilvántartás fenntartására sincs szükség, elegendő, ha azt csak az önkormányzatok vezetik.

³³ Érdemes azt is megjegyezni az előzetes regisztráció vizsgálata kapcsán, hogy az állam a választásra jogosultak névjegyzékét ezek után is el kell, hogy készítse, mivel az ajánlások érvényességét csak ez alapján fogja tudni ellenőrizni – tekintettel arra, hogy jelöltet nem csak a regisztráltak ajánlhatnak.

³⁴ Országgyűlési, helyi önkormányzati vagy Európa Parlamenti választás

³⁵ 87. § (1) bekezdés.

³⁶ Fontos kiemelni, hogy a választójogi rendszer eddig is ismert bizonyos határidőket, amelyek elmulasztása kizárta a választópolgár szavazati jogának gyakorlását – bár azt is fontos kiemelni, hogy ezek nem kizárólag a választópolgár névjegyzékbe vételéhez kapcsolódtak. Ilyennek tekinthető a lakóhellyel rendelkező választópolgár külképviseleten történő szavazása, ahol a tényleges voksolást egy héttel a magyarországi szavazás előtt kell megtartani. Az ezzel kapcsolatosan felmerülő anomáliákkal foglalkozott az Alkotmánybíróság az 54/2008. (IV. 24.) határozatában, ahol mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. A határozattal érintett helyzetet azonban nem lehet összehasonlítani az előzetes regisztráció kapcsán felmerülő problémával, tekintettel arra, hogy a határozatban vázolt helyzet egy szükséges korlát, mint ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott.

³⁷ Példának okáért elképzelhető egy olyan helyzet, amikor a választópolgár hosszú külföldi tartózkodáson van, és hazautazni is csak a választást megelőző napon tud. Ekkor azonban már hiába szeretne regisztrálni nem, teheti meg.

ez a döntési szabadsága időkorláthoz lenne kötve, azáltal, hogy a választás megelőző 15 napon elveszne e jogosultsága. Az eljárási törvény vonatkozó rendelkezésének alkalmazása életszerűen azt jelenti, hogy az regisztrál, aki biztosnak, de legalábbis elképzelhetőnek tartja, hogy gyakorolja választójogát – akkor is, ha formálisan nincs akadálya annak, hogy az is regisztráljon, aki biztos abban, hogy nem vesz részt a választáson. Ez a döntési szabadság azonban elvész, mert a magát nem regisztráltató választópolgárnak a szavazást megelőző 15 napon belül nincs lehetősége arra, hogy mégis a választójogának gyakorlása mellett döntsön. Ki kell emelni azonban, hogy a 15 napos időkorlát csökkentése a fennálló problémát nem oldaná meg, maximum mérsékelné annak súlyosságát. Szintén indokolatlan a törvény azon rendelkezése, miszerint a választópolgároknak a regisztrációt négyévente meg kell újítani. Ezzel ugyanis a jogalkotó kétségbe vonja a választópolgár hosszú távú tudatosságát a részvételi szándék tekintetében. A regisztráció megújítása azért sem tekinthető indokoltnak, mivel a törvény azt is lehetővé teszi, hogy aki nem kíván a továbbiakban a névjegyzékben szerepelni, kérheti az abból való törlését. Mindezek miatt a regisztráció négyévenkénti megújítása egy fölösleges adminisztratív korlát.³⁸ Ezek alapján megállapítható, hogy a regisztráció időbeli korlátozása végső soron magát a választáshoz való jogot (az aktív választójogot) fogja korlátozni. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az Alaptörvény második módosításának elfogadásával egyértelműen kizárásra került annak lehetősége, hogy a Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgár levélben is regisztrálhasson.³⁹ Így, ha valaki önhibáján kívül nem tud személyesen regisztrálni, és az ügyfélkapu igénybevételére sincs lehetősége, lehetetlen helyzetbe kerül, hiszen regisztrációját sehogy sem fogja tudni megoldani.⁴⁰ Ez véleményem szerint aránytalanul korlátozza az állampolgár választói jogosultságát.

2.1.2 Adminisztratív akadályok

Szintén problémaként merül fel a regisztráció által létrejövő, választópolgárokat terhelő adminisztratív teher kérdése. Gyakorlati megközelítésben azt látható, hogy a regisztrációs kötelezettség miatt ahhoz, hogy a választópolgár a választójogát gyakorolni tudja, egy plusz kötelezettséget kell teljesítenie, aminek ha nem tesz eleget, elesik az őt megillető jog gyakorlásának lehetőségétől. Az adminisztratív teher kérdésén belül problémaként jelentkezik, hogy a törvény a regisztráció helye és módja kapcsán is túlzott terhet ró a választópolgárokra, és ezáltal jelentősen megnehezíti az alapjogukhoz való hozzájutásukat. A választási eljárásról szóló törvény 88. § (1) bekezdése ugyanis úgy fogalmaz, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme szerinti jegyzőnél jogosult feliratkozni személyesen (vagy ügyfélkapun keresztül). A magyarországi lakcím alatt a bejelentett magyarországi lakóhely címét, illetve a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címét érti a törvény, ezzel kizárva annak a lehetőségét, hogy az érintett a bejelentett tartózkodási helye szerinti jegyzőnél regisztráljon. Ez a kitétel jelentősen megnehezíti azon választópolgároknak a feliratkozását, akik lakóhelyüktől távol dolgoznak, és csak hétvégén tudnának – szabadság kivétele nélkül – a lakcímszerinti jegyzőhöz regisztráció céljából elmenni, erre azonban nincs lehetőségük, mivel a kérelem csak

³⁸ A további adminisztratív akadályokat lásd. a 2.1.2 alfejezetben.

³⁹ Számára ugyanis csak személyesen, illetve ügyfélkapun keresztül áll ez a lehetőség rendelkezésére.

⁴⁰ Ha az előbbi példát vesszük alapul, a külföldön tartózkodó állampolgár az egyszerűbb levélküldés verzióját sem választhatja. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy aki mozgásában egészségügyi állapota vagy fogyatékossága miatt korlátozott, illetve fogvatartása miatt gátolt, kérheti, hogy a jegyző lakóhelyén keresse fel őt regisztráció céljából [89. § (2) bekezdés].

munkanapokon nyújtható be.⁴¹ E választópolgároknak az ügyfélkapus regisztráció sem jelent feltétlenül megoldást, mivel aki eleve nem rendelkezik ilyen ügyfélkapu hozzáféréssel, annak azt is igényelnie kell, ami szintén munkaidőben történő okmányirodai ügyintézését igényel, a járási hivatalban. Jól látható ezek alapján is, hogy a választópolgárok jelentős részének jelentene – csak jelentős nehézségek árán megoldható – problémát ez a felesleges adminisztratív teher.⁴² Szintén problémát jelent a törvény 92. §-ában foglalt rendelkezés is, miszerint a Magyarországon élő, de lakcímmel nem rendelkező választópolgárok – azaz a hajléktalanok – a névjegyzékbe úgy kerülhetnek fel, mint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok – azaz csak ügyfélkapun keresztül, vagy levélben. Ez a rendelkezés két problémát is felvet: egyfelől, hogy egy hajléktalan személy, hogyan fog értesülni a regisztrációs időszak kezdetéről, és hogyan fog levélben kapcsolatot tartani a Nemzeti Választási Irodával – ugyanis az ügyfélkapuhoz való hozzáférésük szintén elég nehezen megoldható. A másik probléma az adott rendelkezéssel szemben az, hogy a szövegezése sérti a normavilágosság követelményét. Ugyanis a 92. § úgy fogalmaz, hogy a „lakcímmel nem rendelkező” de Magyarországon élő választópolgár. Magyarországon azonban törvényesen – huzamosabb időtartamig – nem tartózkodhat egyetlen személy sem bejelentett lakcím nélkül – ugyanis még a hajléktalanoknak is van legalább település illetve kerületi szintű lakcímük.

2.1.3 A választáshoz való jog intézményvédelmi oldala

A regisztráció problémájának egyéni alapjogként való megközelítése kapcsán ki kell emelni továbbá a választójog intézményvédelmi oldalát. Ez a felvetés azonban már átvezet a választójog népszuverenitás kapcsán betöltött funkciójára is. Minden alapjoggal összefüggésben felmerül ugyanis az állam részéről az a kötelezettség, hogy garantálja az adott alapjog szabad érvényesülését, megkönnyítse az azzal való élést. A választójoggal kapcsolatosan ki kell emelni, hogy az államnak nem csak a választás zavartalan lebonyolítása s feladata, hanem emellett támogatnia kell minden demokratikus megnyilvánulást, és azt, hogy a népképviselői szervek megválasztásában minél többen vegyenek részt. Ez alapján azonban minden olyan intézkedés sérteni fogja az állam intézményvédelmi kötelezettségét, ami a választásokon való magasabb részvétel ellen hat, vagy alkalmas arra, hogy állampolgárokat visszatartsa a részvételtől. Ennek kapcsán érdemes kiemelni az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája által 2005-ben a Hirst kontra Egyesült Királyság ügy kapcsán hozott ítéletét⁴³, amelyben a testület kimondta, hogy Nagy Britannia megszegte az Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét (a szabad választásokhoz való jogot), amikor egy jogerősen elítélt fogva tartott személytől automatikusan megvonta a választójogot, minden egyéb vizsgálat nélkül. Az emberi jogi bíróság ítéletében megállapította, hogy a választójog célja, hogy minél több választópolgár vegyen részt a választásokon, és az államnak ennek garantálására kell törekednie. Ennek kapcsán az is kimondásra került az ítéletben, hogy a választójog nem privilegium, azaz nem tekinthető kivételesnek.

⁴¹ Meg kell jegyezni azonban azt is, hogy – életszerűen – a munkaidőben történő regisztráció azok regisztrálását is megnehezíti, akik a lakóhelyük szerinti településen dolgoznak.

⁴² Ezt a problémát vetette fel a köztársasági elnök is, a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezéseire kért előzetes normakontroll indítványában.

(http://www.keh.hu/pic/upload/20121206_ab_inditvany_vej.pdf, letöltve: 2012. december 10.)

⁴³ A Hirst kontra Egyesült Királyság ügyben [74025/01 ECHR (2005. október 6.)] Fontos kiemelni, hogy ezen ítéletre már az Alkotmánybíróság is hivatkozott az 54/2008. (IV. 24.) számú, a külképviseleti szavazás tárgyában hozott határozatában.

A fentiekre tekintettel megállapítható tehát, hogy az előzetes regisztráció korlátozza a szabad választáshoz való jogot, mind alanyi, mind intézményvédelmi oldalról, ezáltal sérti az Alaptörvény XXIII. cikkét.

2.2 Az előzetes regisztráció az alapjogi teszt tükrében

A fentiek alapján egyértelműen látszik, hogy az előzetes regisztráció aránytalanul korlátozza a választáshoz való jogot. Egy alapjog korlátozás azonban csak akkor felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelményeknek, ha a korlátozásnak van legitim célja, azaz szükséges, és az elérni kívánt célhoz képest arányos⁴⁴.

A törvény országgyűlési vitája során az előterjesztésben egyetlen érv jelent meg a regisztráció bevezetésének indokaként, az hogy a választók szabadon dönthessék el, hogy szerepelni akarnak-e a névjegyzékben, és ezt ne döntse el helyettük az állam. Ezen „érvelés” kapcsán érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság azon álláspontját – amelyet például a 22/2005. (VI.17.) határozatban fejtett ki a testület⁴⁵ – miszerint a választójog a politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlő értékességét fejezi ki, és hogy a választói egyenlőségnek nem csak a választás napján kell megvalósulnia, hanem az egész választási eljárásban. Márpedig, ha a regisztráció időbeli terjedelmével, valamint a regisztráció módjával adminisztratív terhet tesz az állam a választópolgárokra, akik körében akadnak olyanok, akik számára ez a kötelezettség nem vagy csak igen nehezen megvalósítható, sérül a választójog egyenlősége. Másképpen megfogalmazva: a választójog kiterjed a választópolgár azon jogosultságára is, hogy szabadon, időbeli és egyéb – például adminisztratív – korlátozások nélkül döntsön arról, hogy élni kíván-e ezzel a jogával vagy sem. Ezek alapján is megállapítható, hogy az alapjog korlátozásának alkotmányjogilag értékelhető legitim célja az előzetes regisztráció kapcsán nincsen. Önmagában ugyanis az a törekvés, hogy csak a biztos pártválasztók döntsék el a választást, nem tekinthető alkotmányjogilag értékelhetőnek. Az Alaptörvény XXIII. cikke ugyanis megkülönböztetés nélkül biztosítja a választójogot, függetlenül attól, hogy a választópolgár mennyire „tudatos választópolgár”. Tekintettel arra, hogy a regisztráció bevezetésének már a legitim célja sem indokolható, így a további vizsgálat már szükségtelen.

3. Lehetséges irányok

A fentiekben leírtak figyelembevételével, könnyen belátható, hogy az előzetes regisztráció jelen formájában jelentősen korlátozza a szabad választáshoz való jogot. Önmagában azonban az aktív regisztráció elvét teljes mértékben nem lehet elvetni.⁴⁶ Bár a lakcímnnyilvántartás alapján továbbra is összeállítható a névjegyzék – a lakcímnnyilvántartás minden egyes hiányosságával együtt, amely hiányosságok azonban nem hatnak a választói névjegyzékre – fel lehetne vetni egy különálló választói névjegyzék létrehozását, mint ahogyan például az Franciaországban is kialakult. A franciáknál ugyanis a választásokon való részvétel feltétele az állampolgárság és az életkor mellett, az előzetes feliratkozás. Az 1997 óta létező rendszerben azonban a feliratkozás automatikus a 18. életévüket betöltött állampolgárok részére, kivéve akkor, ha a választópolgár már nem ott lakik, ahol korábban nyilvántartották, ebben az esetben ugyanis neki kell kérnie a névjegyzékbe való felvételét. A feliratkozás ugyan kötelező, de elmulasztásának nincs szankciója. A francia rendszer legfontosabb eleme, hogy az állampolgároknak egész életükben csak egyszer kell feliratkozniuk és azt a választás

⁴⁴ A bevezetni kívánt előzetes regisztráció aránytalanságára már a korábbiakban rávilágítottam.

⁴⁵ Hasonlóképpen rendelkezett a 47/2006. (X.5.) AB határozat, valamint 32/2004 (IX.14.) AB határozat is.

⁴⁶ Mindamelllett, hogy a fentebb kifejtett érvek alapján jelenleg nincs legitim célja, és szükségessége sem a regisztráció bevezetésének.

napján is megtehetik.⁴⁷ Véleményem szerint azonban a passzív regisztráció – a jelenlegi magyarországi helyzetben – továbbra is megoldást jelentene a névjegyzék összeállítására – magyarországi lakóhellyel rendelkezők tekintetében – így az aktív regisztrációra való áttérésnek nincs megfelelő indoka. Mindenekelőtt azonban azt kell tisztázni az Alkotmánybíróságnak, hogy a jelenlegi megoldást hogyan értékeli, figyelemmel – mint egy fajta előkérdés – az Ár. státusára is.

⁴⁷ MICHEL VERPEAUX [Professeur á l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-1)] konferencia előadása a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatás-Tudományi Kara által szervezett választójogi konferencián, 2012. november 29.