

Dr. Paczolay Péter elnök úr részére
Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

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

Az Országgyűlés Elnöke a Törvényt 2012. december 1-jén küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja első fordulata szerint a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által a benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1) bekezdésére is tekintettel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított hatáskörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

1.) Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Törvény 88. §-a, 92. §-a, 151. §-a, 152. § (5) bekezdése, 154. § (1) bekezdése és 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja meg és alaptörvény-ellenességét a jelen kérelemben foglalt részletes indokolásra tekintettel állapítsa meg.

2.) Indítványozom továbbá, hogy az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján a Törvény jelen indítványban megjelölt rendelkezésekkel szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezéseire is terjedjen ki, valamint az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság állapítsa meg a vizsgált Törvény vonatkozásában az Alaptörvény

rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket is, amelyeknek a vizsgált Törvény alkalmazása során meg kell felelnie.

I.

I.1. Az Alaptörvény rendelkezései

Indítványom az Alaptörvény alábbi rendelkezésein alapul:

Az Alaptörvény B) cikk:

- „(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.
- (2) Magyarország államformája köztársaság.
- (3) A közbatalom forrása a nép.
- (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

Az Alaptörvény I. cikk:

- „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az Alaptörvény IX. cikk:

- „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.
- (2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.
- (3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervekre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény XV. cikk:

- „(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
- (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
- (3) A nők és a férfiak egyenjogúak.
- (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.
- (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

Az Alaptörvény XXIII. cikk:

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

választható legyen.

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

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

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

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

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

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

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

Indítványom az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek alábbi szabályain alapul:

„23. cikk (3) Az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt jogok érvényesítése érdekében kérelmére valamennyi, az Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(3) és (7) bekezdése szerinti választót névjegyzékbe kell venni, a választójog a névjegyzékbevétele követően gyakorolható. A névjegyzékbevétele

a) magyarországi lakóhellyel rendelkező választó személyesen vagy a kérelmező azonosítását lehetővé tevő elektronikus úton,

b) magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választó levélben vagy a kérelmező azonosítását lehetővé tevő elektronikus úton kérelmezheti.

(4) A névjegyzékbevitel a választás vagy népszavazás napját megelőző tizenötödik napig kérelmezhető.

(5) Az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével az országgyűlési képviselők általános választását megelőzően a névjegyzéket a (3) és (4) bekezdés szerint ismétellen el kell készíteni.”

I.2. Nemzetközi követelmények

Az Alkotmánybíróság döntésénél nem maradhatnak figyelmen kívül nemzetközi kötelezettségvállalásaink sem.

I.2.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerint:

„Szabad választásokhoz való jog

A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”

Ugyan ez a cikk a tagállamok kötelezettségének minősíti a szabad választások biztosítását, az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata szerint a szabad választásokhoz való jog az Egyezmény rendszerében is alanyi jog. Mi több, – ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Egyezményének Preambuluma is megállapítja – az alapvető jogok fenntartásának legjobb eszköze a hatékony politikai demokrácia. Ennek megfelelően a választáshoz való jog az Egyezmény rendszerében is kiemelkedő fontossággal bír, hiszen központi jelentősége van a hatékony demokrácia alapjainak létrehozásában és fenntartásában. Az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozza azt is, hogy a választáson való részvételhez való jog nem privilégium, a huszongyedik században egy demokratikus államban a vélelem a választópolgárok bevonása mellett szól. Az alapvető elv ennek megfelelően a választójog általánossága. A választójog gyakorlásának bármilyen feltételhez kötése arra kell, hogy irányuljon, hogy fenntartsa a választási eljárás épségét és hatékonyságát. A választójog általánossága alóli bármilyen kivétel alááshatja az így választott törvényhozás, és az általa alkotott törvények demokratikus legitimitációját.

Az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke nem biztosít abszolút jogokat, és a tagállamoknak széles mozgástere van a választójog korlátainak megállapításánál. Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága öröködi az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkéből eredő követelmények betartásán.

A választójog korlátozásának alapvetően négy követelménynek kell megfelelnie:

- i) (az Egyezmény által konkrétan meg nem határozott) legitim célt kell követnie;
- ii) a követett célnak összhangban kell lennie a jogállamisággal és az Egyezmény céljaival;
- iii) a korlátozás nem foszthatja meg a választójogot a lényegétől vagy a hatékonyságától;
- iv) a korlátozásnak arányosnak kell lennie.

I.2.2. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkéhez fűzött kommentárja az alábbi követelményeket fogalmazza meg a regisztrációval kapcsolatban:

„11. Az államoknak hatékony intézkedésekkel kell biztosítaniuk, hogy minden választójogosult gyakorolhassa e jogát. Ahol a választópolgárok regisztrációjára van szükség, annak könnyen hozzáférhetőnek kell lennie, és nem lehet akadályokat állítani a regisztráció elé. Ha a regisztráció lakóhelyre vonatkozó követelményekhez kötött, e követelményeknek méltányosnak kell lenniük, és nem lehet azokat úgy alkalmazni, hogy a hajléktalanokat kizárják a választásból. A büntetőjognak tiltania kell a regisztráció vagy a szavazás folyamatába való illetéktelen beavatkozást, továbbá a választópolgárok megfélemlítését vagy kényszerítését, és e törvényeket szigorúan alkalmazni kell. A 25. cikk szerinti jogok tájékozott közösség általi hatékony gyakorlásának biztosításához szükséges a választópolgárok oktatása és regisztrációs kampányok folytatása.”

II.

A Törvény alkotmányosságának vizsgálata során fontosnak tartottam annak tisztázását, hogy milyen körülmények indokolják az új választási eljárási törvényt.

Amíg az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgár rendelkezett választójoggal, addig az Alaptörvény XXIII. cikke a magyar állampolgárok tekintetében a lakóhelyet nem határozza meg a választójog feltételeként. A magyarországi lakóhely az Alaptörvény XXIII. cikk (2) bekezdése értelmében csak az Európai Unió tagállamának állampolgárát illető választójog esetében kötelező feltétel.

Alapvető változtatásokat tartalmaz a 2012. január 1-jén hatályba lépett, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) is. A Vjt. egyebek mellett az országgyűlési képviselők számát százkilencvenkilencben határozza meg – melyek közül százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom országgyűlési képviselőt országos listán választanak –, újraszabályozza az egyéni választókerületek kialakítását és új szabályként rögzíti, hogy az országgyűlési képviselők választása egyfordulós. A Vjt. 12. §-a a szavazásra vonatkozó szabályok körében különbséget tesz magyarországi lakóhellyel és azzal nem rendelkező választópolgár között: a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára, illetve a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat, amíg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára adhatja le szavazatát.

A választójog gyakorlása szempontjából alapvető változtatások indokolták az eljárási szabályok teljes újraszabályozását.

A választási eljárás újraszabályozása kapcsán alapvető fontosságú a választójog gyakorlását szolgáló nyilvántartások összeállítására vonatkozó garanciális szabályok megalkotása, melynek során álláspontom szerint többek között figyelemmel kell lenni az alapvető jogok biztosának AJB-267/2012. számú ügyben született jelentésére. E jelentésben az alapvető jogok biztos a egyebek mellett megállapította, hogy a *„lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan arra, hogy valóságban módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó- illetve tartózkodási helyéről.”*

III.

III.1. A Törvény által bevezetett és szabályozott választói névjegyzék kizárólag a választópolgárok önkéntes regisztrációján alapul. A Törvény 82. § (2) bekezdése szerint: *„A központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező, valamint választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött polgárnak (e fejezetben továbbiakban együtt: választópolgár) az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvette.”*

Az Alaptörvény választójogot garantáló XXIII. cikke az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált demokrácia, illetve B) cikk (3) bekezdésében kimondott népszuverenitás elvének

egyenes következménye. A demokrácia és a népfelség elve ugyanis az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése értelmében elsősorban az időszakonként visszatérő választásokon keresztül valósul meg. Így a választójog korlátozása a demokrácia és a népfelség elvének érvényesülését gyengíti.

Az Alaptörvény XXIII. cikke szerint az országgyűlési képviselők választásánál, és az országos népszavazásnál a választójog feltétele a nagykorúság és a magyar állampolgárság (XXIII. cikk (1) bekezdés), valamint az, hogy az érintettel szemben ne legyen érvényben olyan bírósági határozat, mely őt bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a választójogból kizárta (XXIII. cikk (6) bekezdés). Ezen túlmenően a XXIII. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény az aktív választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kösse. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál szélesebb körű a választójog, amennyiben az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára (XXIII. cikk (2) bekezdés), valamint a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személy is rendelkezik aktív választójoggal (XXIII. cikk (3) bekezdés). Továbbá Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára az európai parlamenti képviselők választásán is rendelkezik aktív választójoggal (XXIII. cikk (2) bekezdés).

Amint azt az Alkotmánybíróság korábban már többször is kifejtette az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának az alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [30/1992. (V. 26.) AB, ABH 1992, 167, 171.].

A Törvényben foglalt, a választójog gyakorlásának feltételeként meghatározott központi névjegyzékbe való kérelemre történő felvétel szükségességének kérdését – mivel azt az Alaptörvény Átmeneti rendelkezésének 23. cikk (3)-(5) bekezdései tartalmazzák, mely az Alaptörvény Záró rendelkezésének 5. pontja alapján az Alaptörvény részét képezi – nem vizsgáltam. Ugyanakkor álláspontom szerint a Törvény egyes rendelkezései egyéb, az alábbiakban kifejtett indokok alapján ellentétesek az Alaptörvénnyel.

III.2. A Törvény szerint a névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a választópolgár az alábbiak szerint nyújthatja be:

- „88. § (1) *A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme, illetve a 89. § (2) bekezdése szerinti esetben a tartózkodásának helye szerinti jegyzőbőz*
- a) személyesen,*
 - b) az ügyfélkapun keresztül*
- nyújthatja be.*

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

a) levélben,

b) az ügyfélkapun keresztül nyújthatja be.”

Ezen rendelkezés szerint a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme szerinti jegyzőhöz nyújthatja be a névjegyzékbe vétel iránti kérelmet. Ez alól egyedüli kivétel a Törvény 89. § (2) bekezdése alapján az, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező, de mozgásában egészségi állapota vagy fogyatékosága, illetve fogvatartása miatt gátolt választópolgár a magyarországi tartózkodásának helye szerinti jegyzőtől írásban kérheti, hogy a magyarországi tartózkodásának helyén keresse fel, és így biztosítsa a névjegyzékbe vétel iránti kérelme személyes benyújtásának lehetőségét.

Álláspontom szerint az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 23. cikke keretei között is aránytalan korlátozása az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jognak az, hogy a választópolgár a névjegyzékbe vétel tekintetében a lakcímehez van kötve. Semmi sem indokolja ugyanis, hogy az Alaptörvényhez képest a Törvény szűkítse az önkéntes feliratkozás lehetőségét, hogy a jogalkotó szűkebb körben jelölje ki a személyes regisztráció helyét. Így nem derül ki annak alkotmányos indoka sem, hogy miért határozza meg szűkebben a személyes regisztráció helyszínét, mint ami az ügyfélkapu létesítésére irányadó.

A személyes regisztrációnak a lakcímmel – bejelentett lakóhelyhez – kötése több választói csoport számára is különösen hátrányos. Egyrészt a Magyarországon belül ingázó munkavállalók csak külön erőfeszítéssel, szabadság igénybevételével tudhatják személyesen végrehajtani a regisztrációt. Másrészt az időlegesen külföldön munkát vállaló, de bejelentett magyarországi lakóhelyüket megtartó magyar állampolgárok – eltérően a jelenleg hatályos szabályozástól, mely a külképviseleti névjegyzékbe vételhez nem követelte meg a hazautazást – ügyfélkapu hozzáférés híján, csak Magyarországra utazva hajthatják végre a regisztrációt. Különösen ellentétes ez azzal a jogalkotói szándékkal, ami – a levél útján történő szavazás révén – a korábbi választásokkal ellentétben jelentősen könnyíti a külföldön élő választópolgárok részvételét a szavazáson. Mindez nemcsak az alapjog-korlátozás arányosságára vonatkozó alaptörvényi követelménynek nem felel meg, hanem ellentétes azzal a választáshoz való jogból eredő általános követelménnyel is, hogy az állam a lehetőségekhez képest elő kell segítse a választópolgárok részvételét a választásokon és a választásra irányuló eljárásban.

III.3. A Törvény 92. §-a a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra tartalmaz szabályozást:

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

E rendelkezés a magyarországi lakcímmel valamilyen oknál fogva nem rendelkező, de ténylegesen

Magyarországon élő választópolgárok számára egyrészt nem teszi lehetővé a személyes regisztrációt, ugyanakkor viszont megnyitja számukra a levélben történő regisztráció lehetőségét. Ez a Törvény szabályozási logikáján belül olyan indokolatlan megkülönböztetés, ami ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével. Nincs ugyanis releváns érdemi különbség a ténylegesen Magyarországon élő állampolgárok élethelyzete között azon az alapon, hogy rendelkeznek-e bejelentett magyarországi lakóhellyel.

Ezek alapján a Törvény 88. §-a ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével, 92. §-a az Alaptörvény XV. cikkével. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy e szakaszok vizsgálatát az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 52. § (3) bekezdésére is tekintettel folytassa le.

IV.

A Törvény szabályozza a választási kampány folytatását is. Ezek a szabályok több szempontból alkotmányos aggályt vetnek fel.

IV.1. A Törvény 151. §-a, valamint 152. § (5) bekezdése álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal.

A Törvény 151. §-a egyfelől csak a közszolgálati médiaszolgáltatóknak engedi politikai reklám közzétételét, a 151. § (3) bekezdése pedig még a közszolgálati médiaszolgáltatók számára is megtiltja a politikai reklám közzétételét a szavazást megelőző negyvennyolc órában. A Törvény 152. § (5) bekezdése a filmszínházaknak tiltja meg a Törvény 150. § b) pontja értelmében vett politikai hirdetés közzétételét a teljes kampányidőszakban.

A Törvény 144. §-a határozza meg a kampányeszköz, 145. §-a pedig a kampánytevékenység fogalmát. Mindkettő lényege a választói akarat befolyásolása, illetve az arra való törekvés. Valamennyi releváns tevékenység – így a politikai reklám és a politikai hirdetés közzététele is – a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét élvezzi, a gyűlés ezen túl az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének védelme alatt is áll, a politikai reklám és a politikai hirdetés a politikai véleménynyilvánításnak kiemelkedően fontos formái.

Az Alkotmánybíróság 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában a kampánycsend intézményét vizsgálva foglalkozott azzal a kérdéssel, mennyiben korlátozható a kampánytevékenység a választás tisztasága és zavartalan lebonyolítása érdekében. A határozat szerint „[a] kampánycsend a választói akarat kinyilvánításának zavartalanságát biztosítja. A választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaratlan alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyar Köztársaság demokratikus jogállamiságát garantálja. A választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye szükségessé teheti a kampánycsend intézményét, illetve a véleménynyilvánítás- és sajtószabadságnak a kampánycsend által megvalósuló korlátozását. [...] A kampánycsend rövidebb, általános érvényű, illetve csak a választás napját közvetlenül megelőző időre való kiterjesztése miatt a korlátozás a célhoz képest arányosnak minősül.” [39/2002. (IX. 25.) AB, ABH 2002, 273, 279.]

A Törvény ehhez képest nem ismeri a kampánycsend intézményét. Plakát és szórólap a kampányidőszak egészében (tehát a szavazás befejezéséig) kifejezetten elkészíthető és

elhelyezhető a Törvény 148. § (1) és (2) bekezdése alapján, választási gyűlés pedig a szavazás napját kivéve a kampányidőszak egészében tartható a Törvény 149. § (1) bekezdése kifejezett rendelkezése alapján. Emellett a közvetlen politikai kampány folytatását sem korlátozza időben a Törvény 153. §-a.

Miután kampánycsend a Törvény szerint nincs, és a választói akarat befolyásolására irányuló jelzett tevékenységek időbeli korlátozás nélkül vagy szűkebb körű időbeli korlátozással folytathatók, a választás tisztasága és zavartalan lebonyolítása nem hívható fel a Törvény 151. § (3) bekezdésében foglalt 48 órás időbeli korlátozás alkotmányos indokként.

Véleményem szerint semmi nem indokolja e korlátozó szabályt, ezért álláspontom szerint a Törvény 151. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot.

IV.2. Ugyanígy nem indokolható a Törvény 151. §-ában és 152. § (5) bekezdésében megnyilvánuló korlátozás – a közszolgáltatónak nem minősülő médiaszolgáltatók kizárása a politikai reklámok közzétételéből, illetve a filmszínházak kizárása a politikai hirdetés közzétételéből – a választás tisztaságával és zavartalan lebonyolításával. A választás tisztaságát ugyanis nem érinti az, milyen médiumon keresztül kívánják az érdekeltek a választói akaratot befolyásolni. A jelzett korlátozások egyetlen hatása az lehet, hogy csökkentik a kampány költségeit, és ezzel közvetett módon hozzájárulhatnak a kampányfinanszírozás törvényessé tételéhez. Ugyanakkor ez az összefüggés igen távoli és esetleges, és ezért a kampánycöltségek csökkentése nem szolgáltat elegendő indokot a véleményszabadság és a sajtószabadság korlátozására.

Fontos megjegyezni, hogy a többi kampányeszköz tekintetében nem állapít meg a Törvény felső költséghatárt, így a Törvény 151. §-a és 152. § (5) bekezdése alapján pusztán egy kampányeszköz használata korlátozódik, de a jelölő szervezetek összes kampánykiadására nem terjed ki. Másrészt a kampánycöltségek csökkentésének van a véleményszabadságot és a sajtószabadságot kevésbé korlátozó eszköze, mégpedig a jelölő szervezetek által a kampányra felhasználható pénzeszközök törvényi maximalizálása.

A fentiek alapján a Törvény 151. §-a és 152. § (5) bekezdése aránytalan módon korlátozza a véleményszabadságot és a sajtószabadságot, és így ellentétes az Alaptörvény IX. cikkével.

IV.3. A Törvény 154. § (1) bekezdése megtiltja a kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közvélemény-kutatási adatok nyilvánosságra hozatala is a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása, a nyilvánosságra hozatal korlátozása pedig ennek megfelelően alapjog-korlátozás, mely meg kell, hogy feleljen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében kimondott arányosság elvének.

Az Alkotmánybíróság 6/2007. (II. 27.) AB határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a közvélemény-kutatási adatok nyilvánosságra hozatalának megtiltása a véleménynyilvánítás

szabadságát alkotmányos módon korlátozza-e. A határozatban vizsgált szabályozás a választást megelőző nyolc napos időszakra tiltotta meg a közvélemény-kutatási adatok közzétételét. A határozat szerint „[m]ás a célja a kampánynak és más a közvélemény-kutatásnak. Míg a kampány kifejezetten a választópolgári akarat formálására (a meggyőződés befolyásolására) irányul, addig ilyen közvetlen célja a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének nincs. A közvélemény-kutatás főként a tájékoztatást szolgálja, azaz a céllal, hogy elősegítse az egyének a politikai folyamatokban való megalapozott részvételét.” [ABH 2007, 135 ff.] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a közvélemény-kutatás közzétételének a tilalma korlátozza a véleménynyilvánítás és sajtó szabadságát [6/2007 (II.27.) AB határozat, ABH 2007, 135, 140]. Bár a határozat szerint a választások zavartalan lebonyolítása legitim cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, a nyolc napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitim érdekekkel. Mégpedig azért nem, mert e cél kisebb arányú időbeli korlátozással is elérhető. Alkotmányosan ugyanis nem indokolható a véleménynyilvánítási és sajtószabadságnak a kampánycsend általi korlátozásánál súlyosabb korlátozása.

E határozatból az következik, hogy a közvélemény-kutatási adatok nyilvánosságra hozatala alkotmányosan legfeljebb a kampánycsend idejére tiltható meg.

A Törvény ehhez képest hat napos tilalmi időszakot határoz meg, ami meghaladja az alkotmányosan lehetséges időtartamot. A Törvény nem ismeri a kampánycsend intézményét, továbbá nem minden, a Törvény 145. §-ában meghatározott kampánytevékenység folytatását tiltja meg a szavazást megelőző negyvennyolc órában. Ha viszont a választói akarat befolyásolására bizonyos kampányszervezők – például gyűlés tartása, plakátok elhelyezése – a választás lezárásáig alkalmazhatók, véleményem szerint nincsen alkotmányos indoka annak, hogy a választói akaratot csak közvetetten befolyásoló közvélemény-kutatási adatok közzétételét egyáltalán tiltsa a törvényhozó. Így megítélésem szerint a Törvény alapján nemcsak a korlátozás arányossága nem állapítható meg, de szükségessége sem, így a Törvény 154. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény IX. cikkével.

V.

A Törvény 353. § (4) bekezdése a következő átmeneti szabályt tartalmazza:

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

Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 23. cikk (3)-(5) bekezdései időbeli korlátozás és további átmeneti szabályok nélkül alkalmazandók. Ugyanakkor a Törvény 353. § (4) bekezdése a Törvény hatálybalépését követő első általános választását megelőző időszakokra nem engedi alkalmazni az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései által előírányzott rendszert. Így ellentét van az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései és a Törvény 353. § (4) bekezdése között. Álláspontom szerint az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései által előírányzott új regisztrációs rendszer időbeli bevezetésének szabályozása – az átmeneti rendelkezések megfelelő szabályai hiányában – nem

történhet törvényi szintű szabályozással. Ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság elvével ellentétes a Törvény 353. § (4) bekezdése, különös tekintettel arra is, hogy a Törvény 371. § a) pontja alapján a Törvény hatálybalépésével egyidejűleg a 1997. évi C. törvény hatályát veszti.

Ezek alapján a Törvény 353. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 23. cikk (3)-(5) bekezdésével és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a fentiekben megjelölt jogszabályhelyek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata terjedjen ki az azokkal tartalmilag összefüggő rendelkezésekre is.

Kérem továbbá, hogy határozatában részletesen fejtsse ki az Alaptörvény – kiemelten a XXIII. cikke – rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket a vizsgálat tárgyát képező Törvényre vonatkozóan.

Budapest, 2012. december 6.



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Áder János".

Áder János
köztársasági elnök