

**Lehet Más a Politika
Országgyűlési Képviselőcsoportja**

Dr. Áder János úrnak
a köztársasági elnöknek

Helyben

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés 2012. november 22-i ülésnapján a T/8405. számú törvényjavaslat alapján elfogadta a választási eljárásról szóló törvényt, amelyet Önhöz a napokban küld majd meg az Országgyűlés elnöke aláírásra. A tárgyban képviselőcsoportunkhoz címzett felkérését megköszönve a Lehet Más a Politika képviselőcsoportjának az elfogadott törvényre vonatkozó – a parlamenti vitában és módosító javaslataink indokolásaiban is kifejtett – alkotmányossági kifogásait az alábbiakban foglalom össze:

1. Álláspontunk szerint a belföldi állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárok tekintetében az előzetes, aktív választói regisztráció bevezetése (a törvény a 85-91. §-aiban) szükségtelen, annak alkotmányosan elfogadható indoka nincs, így az ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(3) bekezdésében biztosított aktív választójoggal, a választójognak a 2. cikk (1) bekezdésében az országgyűlési képviselők választása tekintetében biztosított általánosságával és egyenlőségével, valamint az ugyanitt kimondott azon követelménnyel, hogy a választásnak a választók akaratának szabad kifejezését kell biztosítania. Ugyanezen okokból sérti a szabályozás az Emberi Jogok Európai Egyezményét (az annak Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 2. cikkében elismert szabad választásokhoz való jogot).

1.1. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek a Magyarország Alaptörvényének második módosítása elnevezésű normával megtörtént előzetes módosítása nem tette alkotmányossá az megjelölt alapjogok korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban, azaz a bírói nyugdíjkorhatár leszállításának alaptörvény-ellenességét megállapítva az Alaptörvény (illetve az immár az Alaptörvény szerint is az Alaptörvény részét képező átmeneti rendelkezések) tekintetében is rögzítette, hogy „[a]z értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni.” Ezen elv alapján álláspontunk szerint a bírák ügyéhez hasonlóan ebben az esetben is az a következtetés vonható le, hogy az előzetes, aktív választói regisztráció alkotmányosságát nem pusztán az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, hanem az

Alaptörvény egésze alapján kell megítélni, vagyis az kizárólag akkor alkotmányos, ha arra más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerül sor. A 30/2012. (VI. 27.) AB határozat szerint változatlanul irányadó az alapjog-korlátozás azon feltétele, hogy „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 határozat, ABH 1992, 167, 171.]

1.2. Az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseinek tartalma emellett az irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján az Emberi Jogok Európa Egyezménye, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága ezen alapuló gyakorlata mint minimumszint által is meghatározottak. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat szerint „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, precedens-határozataiból ez kényszerűen nem következne.”

1.3. A választójogot bármely adminisztratív előfeltétel meghatározása szükségképpen és érdemben korlátozza. Nyilvánvalóan teljes képtelenség azt feltételezni, hogy akik egyébként nem vennének részt a választáson, azoknak éppen a regisztrációval járó bürokrácia és időpazarlás hozza meg a kedvét a voksoláshoz: a nemzetközi tapasztalatok minden adminisztratív akadály esetében, a hazai közvélemény-kutatási adatok pedig konkrétan a tervezett regisztrációra vonatkozóan azt mutatják, hogy azok szükségképpen a szavazási részvétel érdemi csökkenéséhez vezetnek.

Ezért a szabályozásnak – az előzőekben kifejtettek alapján elvégzendő – alkotmányossági vizsgálatakor az elsődleges kérdés az, hogy fennáll-e az alapjogkorlátozás szükségessége. Erre pedig a válasz egyértelműen nemleges, hiszen valós, a regisztráció által kezelhető megbízhatósági probléma a választási nyilvántartások alapjául ma szolgáló személyiadat- és lakcímnnyilvántartással nincs, a nyilvántartás esetleges – egyébként nemzetközi összehasonításban is példátlanul alacsony arányú – pontatlanságát a választási eljárás jogorvoslati rendszere 1990 óta megfelelően tudta orvosolni. A határon túl élő választók esetében pedig épp e nyilvántartás hiányában szükségessé váló regisztráció tényéből semmi nem következik a belföldi választók tekintetében a névjegyzék kialakításának módjára. A szavazók tudatosságával, illetve a tudatosan döntő választók preferálásával összefüggő felvetések pedig eleve kívül esnek egy népképviselési elven működő demokráciában

számításba vehető alkotmányos indokokon. Így sem ezek, sem pedig a javaslat mellett elhangzott néhány további indok nem alkalmas az alapjog-korlátozás szükségességének megalapozására, minthogy azok valójában sem másik alapjog, sem alkotmányos érték védelméhez nem köthetőek.

Mindezt egyébként a törvény elfogadott szövege azzal is igazolja, hogy a választójogosultak jelenlegi nyilvántartását maga is létezőnek tekinti, hiszen az ajánlások ellenőrzése során a választási irodák a regisztráció megtörténtétől függetlenül a választójogosultság meglétét ellenőrzik.

Ugyanezen okból látjuk egyértelműnek az Európai Emberi Jogi Egyezmény [és ezen keresztül a kifejtettek alapján az Alaptörvény Q. cikk (2)-(2) bekezdése] megsértését. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata ugyanis akkor engedi meg az aktív választói regisztrációt, ha ez a szabad választásokon való jog teljesebb érvényesüléséhez vezet, legitim cél érdekében és e céllal arányosan történik [Grúz Munkáspárt v. Grúzia (no. 9103/04, 2008. július 8-i ítélet)]. E feltételek azonban nem állnak fenn.

Bár az Alaptörvény átmeneti rendelkezései az alkotmányossági vizsgálat elvégzése során – a hivatkozott AB határozatra is tekintettel – nem perdöntőek, megjegyezzük, hogy a 23. cikk (3) bekezdése nem zárja ki azt, hogy a névjegyzéket az eddigiekben érvényesülő törvényi szabályozással összhangban a lakcímnnyilvántartás alapján az állami szervek hozzák létre. A hivatkozott szabály alapvető jogként rögzíti, hogy kérelmére a választópolgárt névjegyzékbe kell venni, azt azonban nyelvtanilag sem állítja a rendelkezés, hogy a névjegyzékbe vétel kizárólag kérelemre történhetne. Ennek megfelelően a 23. cikk (3) bekezdésének tulajdonítható olyan, az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés, amely nem vezet a választójog szükségtelen korlátozására.

2. A törvényjavaslattal összefüggő másik elvi – bár természetesen a regisztrációhoz mérten valamivel kisebb jelentőségű – alkotmányossági problémát a törvényjavaslatba módosító javaslat útján bekerült, majd zárószavazás előtti módosító javaslattal átalakított kampánykorlátozó szabályokban látjuk. A törvény 148. §-a valamint 150-151. §-ai – anélkül, hogy a közélet megtisztulásához elengedhetetlen kampányfinanszírozási szabályokat a törvény megalkotná – a választási kampány egyoldalú és önkényes adminisztratív korlátozását (azaz a politikai verseny korlátozását) hajtják végre, amikor egyes kampánytevékenységeket (a kereskedelmi rádiókban és televíziókban, valamint a filmszínházakban közzétett hirdetések) megtiltanak, másokra (a nyomtatott és az online sajtóban közzétett hirdetések), helyeseltetően, listaár bejelentésére és alkalmazására vonatkozó kötelezettséget írnak elő, megint másokat viszont anélkül engednek meg, hogy a szolgáltatást nyújtók árazása ugyanezen módszerrel megismerhetővé válna (közterületi hirdetések).

A 44/2008. (IV. 17.) AB határozat a politikai hirdetésekkel összefüggésben megállapította, hogy „[a]z Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében a politikai pártok „közreműködnek a

népakarat kialakításában és kinyilvánításában”, ezáltal sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között [2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518, 520.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 191.]. Ez a pártoknak nem csupán joga, hanem alkotmányos kötelezettsége is [1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 37.]. A közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását. (...) A pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse. (...) Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra. Ez a jog védelemben részesíti a politikai vélemények közlését és a politikai hirdetések megjelenítését.”

A politikai hirdetések megjelenítésének korlátozására a törvényalkotónak van alkotmányosan lehetősége, ehhez azonban az szükséges, hogy az adott alkotmányos cél elérésére alkalmas legyenyhébb eszközt, indokolatlan megkülönböztetés nélkül alkalmazza.

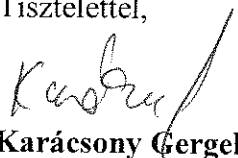
A kampányszabályozás (ideértve a bevételi és a kiadási oldalt is) átfogó átalakítása nélkül álláspontunk szerint eleve kérdéses, hogy alkalmas-e a kívánt cél elérésére egy kiragadott korlátozó szabály, ennek hiányában ugyanakkor az alapjog-korlátozás szükségességi feltételének nem felel meg. Az arányos korlátozás követelményét ugyanakkor bizonyosan sérti az, hogy a kereskedelmi rádiókban és televíziókban, valamint a filmszínházakban közzétett hirdetések teljes megtiltását tartalmazza az elfogadott törvény, holott a törvényalkotónak az adott cél elérésére alkalmas enyhébb eszközök is rendelkezésére álltak volna (ármaximum, közzétételi kötelezettség, limitált idő a politikai hirdetésekre stb.).

A kampánytevékenység egyes kommunikációs csatornákat lezáró, mások igénybevételét átláthatóvá tevő, viszont egy igen fontos területet szabályozatlanul hagyó korlátozása álláspontom szerint sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését, VIII. cikk (3) bekezdését és 2. cikk (1) bekezdését, egyben az egyes hirdetési formák közötti indokolatlan különbségtétel miatt az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését is.

Mindezek alapján álláspontunk szerint az elfogadott törvény alaptörvény-ellenes.

Budapest, 2012. november 28.

Tisztelettel,


Karácsony Gergely
frakcióvezető-helyettes


dr. Schiffer András
frakcióvezető