

## Levélben történő szavazás: vagy mindenki, vagy senki

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok külképviseleteken történő személyes szavazására vonatkozó rendelkezéseket. A Központ ezek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a hatályos szabályozás az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata, valamint a korábbi törvényi rendelkezések fényében megfelel a vonatkozó alkotmányossági kritériumoknak. Korábban maga az Alkotmánybíróság mondta ki ugyanis, hogy a levélben szavazó határon túli magyarok és a szavazás napján külföldön tartózkodó, de lakóhellyel rendelkező választók közötti megkülönböztetés igazolható. E tekintetben ugyanis e két csoportba tartozó személyek nem rendelkeznek azonos jogi státusszal, a rájuk vonatkozó szabályozás és a megkülönböztetés alkotmányos alapja a magyarországi lakcím, illetve annak hiánya. Tekintettel azonban arra, hogy a lakcímmel rendelkezők a határon túliaktól eltérően így azonos jogi státusszal bírnak, közöttük megkülönböztetés már nem tehető a szavazás módját illetően. Így a jogalkotónak vagy minden, lakcímmel rendelkező választópolgár számára biztosítania kellene a leveles szavazás lehetőségét, mely átláthatatlan helyzetet eredményezne, vagy a jelenleg is hatályos személyes voksolást írhatja elő.

Az új magyar Alaptörvény, illetve az arra épülő új választójogi szabályozás megteremtette annak lehetőségét, hogy a határon túli magyarok is részt vehessenek az általános országgyűlési választásokon, mivel megszűnt a választójog magyarországi lakcímmel „kötöttsége”.<sup>1</sup> Így a választásokon szavazójoggal rendelkezik a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgár („határon túli”) és természetesen a lakcímmel rendelkező magyar állampolgár – utóbbi csoportba értendő az is, aki a szavazás napján belföldön tartózkodik és az is, aki akár ideiglenes jelleggel, akár életvitelszerűen külföldön. Az új szabályozás alapján, míg a határon túliak levélben, addig a lakcímmel rendelkezők – függetlenül tartózkodási helyüktől – személyesen adhatják le voksukat.<sup>2</sup>

Az Alkotmánybíróság 2013-as – az általános, minden magyar állampolgárra kiterjedő regisztrációt előíró szabályozást megsemmisítő – határozatában vizsgálta az egyes magyar állampolgárokra vonatkozó eltérő választójogi szabályozási környezetet is. Bár a testület a lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok esetében eltörölte a regisztrációs kötelezettséget, azt is kimondta, hogy a lakcímmel nem rendelkezők esetében az eltérő szabályozás indokolható. Rögzítette, hogy „a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége a választópolgárok bizonyos részénél” – így a határon túliaknál – „éppen a választójog gyakorlását teszi lehetővé, illetve segíti elő”.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is kifejtette, hogy a választójog szempontjából a magyar állampolgárok összessége nem képez ún. homogén csoportot, azaz az abba tartozók nem minősülnek azonos helyzetben lévő jogalanyoknak, így közöttük a megkülönböztetés nem alkotmányellenes.<sup>4</sup> Sőt, a testület azt is kifejtette, hogy „hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik”.<sup>5</sup> Ezek alapján éppen az minősülne alkotmányellenesnek, ha a külföldön tartózkodók és a határon túliak ugyanúgy szavazhatnának.



Igaz, hogy a korábbi Alkotmány, illetve a hatályos Alaptörvény is a diszkrimináció általános tilalmát írja elő, azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata a tilalmat értelmezéssel töltötte meg.<sup>6 7</sup> Így kimondta, hogy az esetleges megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha az azonos személyi körön belül történik, illetve még ilyen esetben sem, ha a megkülönböztetés alkotmányosan indokolható és ésszerű, azaz szükséges és arányos. „Az a személyi kör, amelyben a diszkrimináció esetleges alkotmányellenes volta értelmezhető, csak homogén lehet, így diszkrimináció csak az azonos státusúak által alkotott körön belül, e csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés a különböző státus következménye”.<sup>8</sup>

A jogalkotó számára az aktív választójog szempontjából a csoportképzés alapja a magyarországi lakcím volt. Ezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság határozata alapján is kimondható, hogy a két csoport, azaz a határon túliak és a lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok a választójog szempontjából eltérő státusúak, a rájuk vonatkozó, eltérő szabályozás nem alkotmányellenes. Az a tény, hogy a külföldön tartózkodó, belföldi lakcímmel rendelkező személy a levélszavazásra jogosulttal megegyezően nem belföldön tartózkodik, önmagában nem jelenti azt, hogy azonos helyzetben lennének, így nem képeznek egymással homogén csoportot. A hátrányos megkülönböztetés akkor állna fenn, ha megegyező tulajdonságú csoportok tagjai között valósulna meg a különbségtétel, ez azonban ez esetben homogén csoport hiányában nem áll fenn.

Ebből következik azonban az is, hogy a lakcímmel rendelkezők egésze homogén csoportot alkot, tekintet nélkül arra, hogy az abba tartozó állampolgárok a szavazás napján belföldön vagy külföldön tartózkodnak-e. Az államnak nem kötelessége tudni, sőt, nem is tudhatja, hogy a lakcímnnyilvántartásban szereplő állampolgára éppen hol tartózkodik: ebből adódik a külföldön szavazni szándékozóknak azon többletkötelezettsége, hogy előzetesen felvételüket kell kérniük a külképviseleti névjegyzékbe. Mivel az állam joggal azt feltételezi, hogy állampolgára a lakcímén tartózkodik és a választási szervek oda is küldik meg a választási értesítőt, ezért alkotmányosan indokolható, elvárható az adott személytől, hogy „proaktívan” jelezze, a szavazás napján külföldön fogja leadni voksát.

Ezzel szemben a szavazás módjában már nem tehető alkotmányosan indokolható megkülönböztetés a lakcímmel rendelkezőkön, mint homogén csoport tagjain belül. Bár az Alkotmánybíróság 1990-ben alkotmányellenesnek mondta ki a külföldön tartózkodók választójogból történő kizárását, majd 1991-ben elvi érveléssel rögzítette, hogy a jogalkotónak törekednie kell arra, hogy ezen állampolgárokat hasonló helyzetbe hozza a belföldön tartózkodókhoz, az Országgyűlés nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének.<sup>9</sup> Sőt, a kötelezettséget megszüntette azzal, hogy 1990 márciusában felülírva az Alkotmánybíróság döntését az Alkotmányban rögzítette, hogy választójogát csak az gyakorolhatja, aki a szavazás napján az ország területén tartózkodik.<sup>10</sup> Bár 1994-ben a kormánypártok számára rendelkezésre állt a kétharmados többség, az Országgyűlés egy akkor elfogadott, a választójogi szabályozáshoz kapcsolódó alkotmánymódosításban fenntartotta a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok kizárását a választásra jogosultak köréből.<sup>11</sup> Így a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok számára csak egy 2002-ben elfogadott és 2004-től hatályos alkotmánymódosítás



tette lehetővé, hogy a külképviseleteken személyesen élhessenek szavazati jogukkal – hasonlóan a belföldön tartózkodókhoz.<sup>12</sup> Az akkor elfogadott módosítás alkotmányos alapja már az volt, hogy azonos csoportként kezelte a lakcímmel rendelkező állampolgárokat és rájuk a szavazás módját illetően azonos szabályokat érvényesített. A szintén ezen az elvi alapon álló, új, hatályos szabályozás kapcsán hangsúlyozandó, hogy a határon túliaktól eltérő státuszt, azaz önálló homogén „csoportlétet” erősítő tény a lakcím megléte mellett, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodók – a határon túliaktól eltérően – ugyanúgy két szavazattal rendelkeznek, mint a belföldön tartózkodók.

Mivel a lakcímmel rendelkező állampolgárok egy homogén csoportot alkotnak, ebben a személyi körben a megkülönböztetés alkotmányosan nem lenne igazolható. Éppen akkor valósulna meg alkotmányellenes, tiltott diszkrimináció, ha ezen homogén csoporton belül a külföldön tartózkodóknak biztosítaná a jogalkotó a levélben történő szavazás lehetőségét, míg például az átjelentkezőknek vagy valójában valamennyi, belföldi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárnak nem. Így az alkotmányellenes helyzet elkerülése érdekében a jogalkotónak az utóbbiak számára is garantálnia kellene a leveles szavazás jogintézményét, ami nyilvánvalóan átláthatatlan és életszerűtlen helyzetet eredményezne. A jogalkotónak tehát az azonos státuszú személyek választójogi szabályozásánál mindössze két egymást kizáró lehetősége van: vagy minden azonos státuszú állampolgárnak biztosítja a levélben történő szavazás jogintézményét, vagy egyiküknek sem, az alkotmányosság próbáját kiálló „köztes megoldásra” nincs lehetőség.

Ezzel szemben azonban hangsúlyozandó, hogy a lakcímmel nem rendelkező „határon túliak” különálló homogén csoportot alkotnak, az ő vonatkozásukban – már csak a belföldi lakcím hiánya miatt is – az eltérő, speciális szabályok, így a regisztráció vagy a levélben történő szavazás is alkotmányos.



---

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (1) bekezdés

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 82. § (2) c), b)

Az országgyűlési képviselők választásáról 2011. évi CCIII. törvény 12. § (3)

<sup>2</sup> Ve. 279-280. §

Ve. 269-273. §

Ve. 168. §

<sup>3</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat

<sup>4</sup> 1181/B/1990. AB határozat

<sup>5</sup> 6/1997. (II. 7.) AB határozat

<sup>6</sup> Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Törvény 70/A. § (2)

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye XV. Cikk (2)

<sup>8</sup> 1181/B/1990. AB határozat

<sup>9</sup> 3/1990. (III.4.) AB határozat

6/1991. (II. 28.) AB határozat

<sup>10</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 7.§

<sup>11</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXI. törvény 2.§ (1)

<sup>12</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7.§