

DEMOKRÁCIA- DILEMMÁK

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon



Szerkesztette:

CHRONOWSKI NÓRA
SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR
SZILÁGYI EMESE

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az
Európai Unióban és Magyarországon

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és
Magyarországon

Szerkesztette
Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár,
Szilágyi Emese

Budapest, 2022



A kötet az NKFI által támogatott K-128796. sz. („A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című) kutatási projekt keretében készült.



Szerzők:

Bán-Forgács Nóra, Chronowski Nóra, Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Klein Tamás, Kukorelli István, Mezei Kitti, Milánkovich András, Pap András László, Sente Zoltán, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián, Szilágyi Emese, Takács Judit, Vincze Attila

Szerkesztők:

Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese

Szakmai lektor:

Schweitzer Gábor tudományos főmunkatárs (TK JTI), habilitált egyetemi docens (NKE ÁNTK)

© Szerzők, 2022

© Szerkesztők, 2022

ISBN 978-963-489-476-6

ISBN (PDF) 978-963-489-477-3



Felelős kiadó: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Kiadói szerkesztő: Tihanyi Katalin

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Tipográfia, tördelés: Urbán László

Tartalom

Előszó	7
I. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	
<i>Vincze Attila – Chronowski Nóra</i> A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában.....	17
<i>Chronowski Nóra – Vincze Attila</i> A népszavazások szerepe uniós ügyekben, magyar példákkal.....	49
II. VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS	
<i>Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai	71
<i>Szilágyi Emese</i> Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány	99
<i>Pap András László – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> 1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció.....	117
<i>Fazekas Cintia – Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szerencsés Krisztián – Takács Judit</i> Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világgjárvány idején a környező országokban	131
III. PARLAMENTI JOG	
<i>Szente Zoltán</i> Parlamenti jogunk nyomorúsága	181
<i>Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv	209
IV. SZÓLÁSSZABADSÁG, A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓK NYILVÁNOSSÁGA, A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME	
<i>Mezei Kitti – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai.....	241

Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár

Korlátozott közlések nyomában: A közszférában dolgozók szólásszabadságának
egy érdekes alete 263

Klein Tamás

A demokratikus diskurzusok és a sajtószabadság közérdekű korlátozhatósága 287

Chronowski Nóra

Covid-járvány és demokrácia: az információszabadság és a gyülekezési jog
esete Magyarországon 337

Bán-Forgács Nóra

Ombudsmanok és a hatalommegosztás 359

1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció¹

A regisztráció mint a választójog gyakorlásának általános előfeltétele a választójog szükségtelen és aránytalan korlátozása

Bevezetés

A ritkán tapasztalható államfői indítványok egyike nyomán az Alkotmánybíróság megsemmisítette a választási eljárási törvény előzetes választási regisztrációra vonatkozó szakaszait, amelyek aránytalan terhet jelentenek egyes választói csoportok számára. (A döntés ugyancsak megsemmisített egyes, a közvéleménykutatások eredményeinek közzétételére, valamint a mozikban történő kampányolás egyes eseteire, továbbá a köz- és magántulajdonú médiaszolgáltatók által sugárzott, politikai hirdetésekre vonatkozó rendelkezéseket.) Az eset fő jelentőségét az előzetes regisztráció jogintézményének elemzése adja, ebben a körben az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga fényében az előzetes regisztráció nem eleve elfogadhatatlan, de meg kell felelnie az arányosság követelményeinek. A határozat pontosította továbbá a szólásszabadságra vonatkozó mércéket is.

1 Háttér

A következő tények szükségesek a regisztrációról szóló döntés háttérének megértéséhez. A Fidesz–Kereszténydemokrata Néppárt koalíciója 2010-ben kétharmados többséget szerzett az országgyűlési választásokon, így egyoldalúan új Alaptörvényt

* Kutatóprofesszor, osztályvezető (TK JTI), egyetemi tanár (NKE).

** Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

¹ Jelen kutatást a NKFIH. 128397. kódszámú projekt támogatta, amely a demokráciaelv normatív aspektusait vizsgálja uniós- és alkotmányjogi szempontból.

fogadhatott el, valamint a kétharmados többséghez kötött törvényeket is tetszése szerint módosíthatta. Alig egy hónappal a választást követően, még az új kormány hivatalba lépését megelőzően, a megalakuló új Országgyűlés a 2010. évi XLIV. törvénnyel módosította az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt. A törvénymódosítás elsődleges célja az volt, hogy kiterjessze a magyar állampolgárságot azokra a magyar nemzetiségű személyekre, illetve azok leszármazottaira, akik az I. világháborút lezáró Párizs környéki békeszerződések következtében kerültek Magyarország határain kívülre.

Az új választási eljárási törvény megszüntette a korábbi, belföldi állandó lakcím követelményét mint a választójog előfeltételét, így egy olyan konstrukció jött létre, amelyben az állandó lakcímmel nem rendelkező állampolgárok szavazata fele annyit ér, mint az ilyennel bíró szavazóké. Mivel a külföldi választópolgárok egyéni választókerületekben nem adhatják le voksaikat, szavazataikat csak a pártlisták esetében lehet figyelembe venni. Becslések szerint az ország határain kívül élő magyarok létszáma valahol 2,5 és 3 millió fő között mozog. (A 2014-es országgyűlési választásokig mintegy 600 000 külföldi magyar nemzetiségű személy szerzett magyar állampolgárságot, közülük 193 793 fő regisztrált a választásokra, de a bonyolult eljárási szabályok következtében végül csak 128 429 érvényes szavazat érkezett be részükről, ezek döntő többségét, 95,4 %-át a kormánypártok kapták.)²

A külföldön élő, illetve dolgozó, de magyarországi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok ezzel szemben nem szavazhatnak levélben, el kell utazniuk egy magyar külképviseletre, ami bizonyos országokban óriási távolságokat is jelenthet.

A döntés az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, új választási eljárási törvény egyes rendelkezéseit érintette, a köztársasági elnök alkotmányossági vétója nyomán az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-hatáskörét gyakorolva járt el.

Az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. A köztársasági elnök ennek tükrében kifogásolta az új törvény azon rendelkezéseit, amelyek az országgyűlési képviselők választásán az előzetes regisztrációt a választójog gyakorlása előfeltételeként határozzák meg. Ez a konstrukció újdonság a magyar jogrendszerben, sem a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány, sem pedig a korábbi választási eljárási törvény nem tartalmazott hasonlót annak ellenére, hogy a választójog akkor még csak a belföldi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárokat illette meg. A köztársasági elnök emellett

² Pogonyi Szabolcs: Transborder Kin-minority as Symbolic Resource in Hungary. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2015. 3. sz. 85. o.

egy, a választási kampányhoz kötődő szabályok alkotmányossági felülvizsgálatát is kezdeményezte.

Az indoklás áttekintést nyújt a választási regisztrációval összefüggő, nemzetközi joggyakorlatról. A határozat utal a Velencei Bizottság jó választási gyakorlatokat rögzítő kézikönyvére,³ amely nem zárja ki a kérelemre történő névjegyzékbe vétel lehetőségét.⁴ A beadványok elbírálására az Emberi Jogok Európai Bírósága kiforrott kritériumrendszert alkalmaz, amelynek értelmében az államoknak széles mozgástere van azon kötelezettségük teljesítése során, hogy biztosítsák mindenki számára a választójog gyakorlásának feltételeit. Egyúttal leszögezi az EJEB, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikk (3) bekezdése a legtöbb alapjoggal ellentétben nem az állam beavatkozástól történő tartózkodását, hanem a választójog demokratikus gyakorlása pozitív intézkedésekkel történő előmozdítását feltételezi.⁵ Az esetleges korlátozások azonban nem befolyásolhatják a választói akarat szabad kifejezését, vagyis nem áshatják alá a választási eljárás integritását és hatékonyságát.⁶ A Grúz Munkáspárt kontra Grúzia ügyben⁷ a bíróság rámutatott, hogy kontextustól függően egy konkrét választási mechanizmus adott országban elfogadható korlátozásnak minősülhet, míg máshol ugyanaz a gyakorlat egyezményesértést valósíthat meg. Az előzetes regisztráció önmagában nem elfogadhatatlan, de csak akkor alkalmazható, ha legitim célt mozdít elő, és kellő súlyú indokok támasztják alá az intézményesítését.

2 A beadványozó érvei

A törvény kihirdetése előtt a köztársasági elnök kezdeményezte a 2012-es választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát.⁸ (A választási eljárási törvényt a parlament 2012. november 26-án fogadta el.) Az államfő szintén kezdeményezte az említettekkel szoros tartalmi összefüggésben álló passzusok megsemmisítését, továbbá alkotmányos követelmény megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól.

Elsőként a köztársasági elnök a törvény két, a központi névjegyzéket érintő szakaszát támadta. A választási eljárási törvény 88. §-ával összefüggésben arra mutatott rá, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának

³ A 190/2002. számú állásfoglalás, Strasbourg, 2003 május 23., CDL-AD(2002)23.

⁴ Indokolás [35], [36].

⁵ Mathieu Mohin és Clerfayt 2 March 1987, Appl. no. 9267/81, ca., para. 50.

⁶ Hirst kontra United Kingdom (no. 2.), no. 74025/01, judgment of 2005 október 6, para. 62.

⁷ Grúz Munkáspárt kontra Grúzia, no. 9103/04, judgment of 2008. október 8.

⁸ 2012-es választási eljárási törvény 88, 92, 151, 152 (5), 154 (1) és 353 (4) §-ai.

tekinti azt, hogy a belföldi lakcímmel rendelkező választópolgárok csak a lakcímük szerinti választókerületben regisztrálhatnak a központi névjegyzékbe. Az elnöki indítvány szerint az önkéntes regisztráció lehetőségének szűkítése indokolatlan az Alaptörvény tükrében, és rendkívül terhes lehet egyes választói csoportok, mint például a nagy távolságra ingázók szempontjából. Az államfő kifejtette azt is, hogy a törvény 92. §-át diszkriminatívnak, így az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközőnek tartja, mivel a Magyarországon élő, de ott állandó lakcímmel nem rendelkező állampolgárokra nem vonatkozik a személyes regisztráció követelménye, ők megtehetik mindezt levélben is. Mindezek fényében a köztársasági elnök a törvény 88., valamint 92. §-át, továbbá az ezekhez tartalmilag szorosan kötődő rendelkezéseket Alaptörvénybe ütközőnek tartja (indokolás [3]).

Az államfő kezdeményezte egyes, a választási kampányhoz kapcsolódó rendelkezések előzetes alkotmányossági felülvizsgálatát is. Álláspontja szerint a törvény 151. §-a, amely csak a közszolgálati médiacsatornákon teszi lehetővé politikai hirdetés közzétételét, továbbá 151. § (3) bekezdése, amely még ezen médiaszolgáltatóknak is megtiltja politikai hirdetések közzétételét a szavazást megelőző 48 órában, ugyancsak alaptörvény-ellenesek. Hasonlóképpen Alaptörvénybe ütközőnek tartja a köztársasági elnök a törvény 152. § (5) bekezdését, amely kizárja politikai reklámok vetítését a mozikban a teljes kampányidőszakban.

Végezetül az államfő a szólás- és sajtószabadság alaptörvény-ellenes korlátozásának tekintette a törvény 154. § (1) bekezdését is, melynek értelmében közvélemény-kutatások eredménye nem hozható nyilvánosságra a kampányidőszak utolsó 6 napján, beleértve a választás napját is.

3 A rendelkező rész és annak indokolása

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök érveinek többségét megalapozottnak találta, és megállapította, hogy a törvény 8. § (2) bekezdése,⁹ 88. § (1) bekezdése,¹⁰ 92.¹¹

⁹ „A központi névjegyzéknek tartalmaznia kell a szavazásra jogosultak, valamint azok személyes adatait, akik betöltötték tizenhetedik életévüket, de nagykorúságuk hiányában szavazásra még nem jogosultak (jelen fejezetben a továbbiakban együttesen: »választópolgár«), amennyiben adataik nyilvántartásba vételét kérelmezték.”

¹⁰ „A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme, illetve a 89. § (2) bekezdése szerinti esetben a tartózkodásának helye szerinti jegyzőhöz

- a) személyesen,
- b) az ügyfélkapun keresztül

nyújthatja be.”

¹¹ „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.”

és 106.¹² §-ai [a 151.,¹³ 152. (5),¹⁴ és 154. (1)¹⁵ §-okkal együtt] ellentétesek az Alaptörvénnyel.

3.1 A regisztráció mint a választójog gyakorlásának általános előfeltétele alapesetben a választójog szükségtelen és aránytalan korlátozása, alkotmányosan igazolható lehet azonban bizonyos választói csoportok esetében (a belföldi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok, nemzetiségi választók, fogyatékkal élő személyek) (Alaptörvény XXIII. cikke).

A központi névjegyzék nem csupán az egyes választókerületekhez tartozó választópolgárok névsorát tartalmazza. A választási eljárási törvény alapján a regisztráció önkéntes, a választópolgárnak kell kifejezetten kérnie, elmaradása azonban nem von maga után semmilyen szankciót. A regisztráció azonban a választójog gyakorlásának Alaptörvényben kifejezetten nem rögzített előfeltétele, csupán törvényi alapjai vannak.

A választójog szerepe rendkívül fontos egy hatékony demokráciában. Annak ellenére, hogy az államnak széles körű mozgástere van a konkrét szabályozási környezet kialakításakor, a választójog általánossága és egyenlősége a demokrácia elengedhetetlen előfeltétele, hiszen csak így választhatók kétségtelen legitimitációval bíró személyek és testületek a közügyek intézésére.¹⁶

A választójog egyetlen kifejezett szabálya vagy a választási törvény egyetlen rendelkezése önmagában ritkán tekinthető a választójog alkotmányellenes korlátozásának.¹⁷ A teljes választási szabályrendszernek kell előmozdítania a választói akarat szabad kifejeződését. Az Alaptörvény alapvető jogként jelöli meg a választójogot,

¹² „(1) A választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki a legkésőbb a szavazást megelőző 15. napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.

(2) A 85. § (1) bekezdés szerinti választás évének január 1. napját követő napra kitűzött választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki legkésőbb a szavazást megelőző 15. napon benyújtott kérelme alapján az új központi névjegyzékben szerepel.”

¹³ „(1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltatót ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.”

¹⁴ „Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.”

¹⁵ „A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.”

¹⁶ 63/B/1995 AB határozat, ABH 1996, 509. 516.

¹⁷ Indokolás [58].

valamint rögzíti a választójogból történő, jogszerű kizárás eseteinek szűk körét, ezek között pedig a névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem szerepel.¹⁸ A választójogból történő kizárási okok listáját az Alaptörvényben kell rögzíteni, törvényi szinten ez a felsorolás nem bővíthető.¹⁹ Az aktív és a passzív választójog csak az Alaptörvényben rögzített esetekben korlátozható. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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 Alkotmánybíróság tehát azzal folytatta vizsgálatát, hogy a választási eljárási törvény sérti-e az Alaptörvény XXIII. cikkét az I. cikk (3) bekezdés fényében.

A választási eljárási törvény a választási regisztráció aktív formáját írja elő, a kérelmet személyesen kell előterjeszteni, illetve bizonyos körben postán vagy elektronikus ügyfélkapun is meg lehet ezt tenni. A belföldön lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok esetében nincs alkotmányosan indokolható oka azon személyek kizárásának a választójog gyakorlásából, akik nem kérték névjegyzékbe vételüket. A választási eljárási törvény szövegéből is kitűnik, hogy az állam hozzáférhet az adott választókerületben szavazásra jogosultak személyes adataihoz, ami a névjegyzék összeállításához szükséges.²⁰ A névjegyzékbe vételi kérelemnek tartalmaznia kell az érintett választópolgár nevét, édesanyja nevét, valamint személyi igazolványa számát. Ezek az adatok mind megtalálhatóak a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban is. A választópolgárok többsége esetében e nyilvántartásban valamennyi, a regisztráció során kért személyes adat megtalálható, következésképpen a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem tekinthető feltétlenül szükséges korlátozásnak valamennyi szavazásra jogosult esetében. A regisztrációs követelmény érvényesítésekor ráadásul egy ettől eltérő nyilvántartást kellene létrehozni a névjegyzékbe vételre jogosult választópolgárokról egyebek mellett a választókerületek kialakítása, valamint a választópolgárok választási szervek által történő tájékoztatása érdekében.

További kérdésként merül fel, hogy a választási regisztráció megfelelően szolgálja-e a választójog egyenlőségét. A választókerületek kialakításánál arra kell törekedni, hogy a választópolgárok létszáma minél kisebb mértékben térjen el, számottevő különbségek csak megfelelő alkotmányos indokok alapján megengedhetők.²¹ Az Alkotmánybíróság rámutatott: a választási eljárási törvény szerint egyrészt az egyéni választókerületeket az előző országgyűlési választás adatait figyelembe véve kell kialakítani, nem pedig az adott választásra névjegyzékbe vett polgárok számát figyelembe véve. Másrészt jogszerűen nem is volna lehetséges az egyéni

¹⁸ Indokolás [54], [60].

¹⁹ ABH 1994, 79. 82.; 339/B/1994 AB határozat, ABH 1994, 707. 710.

²⁰ Indokolás [67].

²¹ ABH 2005, 246. 254.

választókerületek határait az adott választásra regisztráltak számához igazítani, mivel a választási eljárási törvény rögzíti azt is, hogy a választókerületek határait az országgyűlési képviselők általános választását megelőző első naptól kezdve a választásig eltelő időszakban nem lehet megváltoztatni. Ezen felül az 1990-es választások óta a választópolgárok mindig is külön nyilvántartásba vétel nélkül élhettek szavazati jogukkal, ez tehát a választási eljárás állandó elemének tekinthető. Amennyiben Magyarországon nem létezett volna személyes adat- és lakcímnnyilvántartás, és a szavazás csak előzetes regisztrációt követően lett volna lehetséges, a névjegyzékbe vétel iránti kérelem konkrét esetét is egészen eltérően lehetne megítélni.²² Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a választási regisztráció követelménye ellentétes az Alaptörvénnyel. Bizonyos választói csoportokra nézve azonban nem tartalmaz kellő információt a jelenleg létező nyilvántartás, ezért esetükben az előzetes választási regisztráció valóban indokolt lehet. Egyes választói csoportoknál (mint a belföldi lakcímmel nem rendelkezők, a nemzetiségi szavazók, a segítségre szoruló választópolgárok) az előzetes regisztráció valóban legitim, a választójog gyakorlását megkönnyítő feltételként értékelhető.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a választási szabályrendszer egészének a választójog gyakorlásának minél könnyebb tételét kell szolgálnia.²³ A választópolgárok releváns adatai a személyes adat- és lakcímnnyilvántartásból átkerülnek a választói névjegyzékbe, így a választójog egyenlősége biztosított. A belföldi lakcímmel rendelkező szavazóknál tehát az állandó lakcím szerinti választókerületben történő szavazás már nem általános követelmény. Ugyanakkor bizonyos személyek számára továbbra is előfeltétel marad a regisztráció a választásokat megelőzően.

Az állampolgári indítvány egyenlőséggel kapcsolatos felvetéseire reflektálva, az Alkotmánybíróság megjegyezte, nincs indok a belföldi lakcím nélküli választópolgárok regisztrációjának kizárására összehasonlítva a magyarországi lakóhellyel rendelkezőkkel.²⁴ Mindezekre figyelemmel indokolatlan megkülönböztetést jelent a személyes regisztráció kizárása azok számára, akik Magyarországon élnek, állandó lakcímmel azonban nem rendelkeznek.

²² Indokolás [73].

²³ Indokolás [81].

²⁴ Indokolás [90].

3.2 A politikai reklámok kampányidőszak alatti közzétételére irányuló tilalom egyes médiumoknál, továbbá a közvéleménykutatások eredményeinek közzétételére vonatkozó tiltás a választást megelőző 6 napban a szólás- és sajtószabadság alkotmányellenes korlátozásának minősülnek (Alaptörvény IX. cikk).

A köztársasági elnök úgy ítélte meg, hogy a tömegmédiumok választási kampányba történő bekapcsolódását érintő egyes rendelkezések az Alaptörvénybe ütköznek. A beadvány mellett érvelt, hogy a politikai reklámok közzétételének tilalma a kereskedelmi médiumokban, a kampányidőszakban a szólás- és sajtószabadság Alaptörvénybe ütköző korlátozását valósítja meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott: ez a rendelkezés éppen azokban a médiumokban zárja ki a politikai kommunikációt, amelyek a választópolgárok legszélesebb köréhez jutnak el. Ez a korlátozás tehát a vélemények ütköztetésének jelentős gátját képezi a választási kampány időszakában. Az Alkotmánybíróság kiemelte a médiumok szerepét is a közvélemény alakításában, a választási kampányban pedig különösen nagy jelentősége van annak, hogy a szólás- és sajtószabadság és a közérdekű információkhoz való hozzáférés joga a médiumok műsorain keresztül is érvényre juthasson.²⁵ Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is a szólásszabadsághoz kapcsolódó gyakorlatában, hogy a társadalmi hatásokra, valamint a média manipulatív eszközrendszerére tekintettel speciális kötelezettségek állapíthatók meg a médiaszolgáltatókra nézve.²⁶

A választási kampány idején felmerülhetnek olyan különös megfontolások, amelyek az Alkotmánybíróság kialakult esetjoga alapján a médiaszolgáltatók tevékenységének korlátozását indokolhatják. A kampánycsend intézménye kapcsán a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatban a testület kifejtette, hogy a kampánytevékenységek korlátozása a választói akarat szabad kialakítását szolgálja, ezen keresztül pedig a képviselők szabad akaratból történő megválasztását is, ami a választójog mint alapjog, valamint a jogállamiság elengedhetetlen elemei.²⁷ Jelen esetben az Alkotmánybíróság mérlegelte azt is, hogy a választási eljárási törvényből időközben kikerült a kampánycsend intézménye, és akár a szavazás napján is lehetséges a politikai kommunikáció a szavazóköröket és 150 méteres körzetüket leszámítva. A törvény kifejezetten kimondja, hogy engedélyezett a direkt kommunikáció a szavazás napján is, míg választási gyűlések szervezése is lehetséges a szavazás napját leszámítva.²⁸

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a médiaszolgáltatók megkülönböztetett szerepére tekintettel lehetséges többletkötelezettségeket megállapítani rájuk nézve, szem előtt kell tartani azonban ilyenkor a jelöltek és jelölőszervezetek

²⁵ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620. 621.

²⁶ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478. 505–509.

²⁷ ABH 2002, 273. 279.

²⁸ Indokolás [96].

esélyegyenlőségét. A választói szabad akarat kialakításának legitim célja ellenére aránytalan a politikai reklámok közlésének széles körben történő megtiltása, különösen annak fényében, hogy a jogalkotó más tekintetben enyhített a kampányt érintő szolgáltatások szigorán. A választási eljárási törvény e rendelkezése nem szolgálja sem a kiegyensúlyozott tájékoztatást, sem pedig a kampánycöltségek csökkentését. Önmagában azonban a politikai reklámok sugárzásának tilalma a szavazást megelőző 48 órán belül még nem tekinthető aránytalan korlátozásnak.²⁹ Egy ilyen rendelkezés igazolható a választói akarat befolyásmentes kifejezésének biztosításával. A kereskedelmi médiumokat érintő speciális szabályozás azonban ellentétes az Alaptörvénnyel, a szoros összefüggés okán ennek fényében pedig a 48 órás szabályt is ilyennek kell tekintenünk.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a törvénynek a politikai reklámok moziban történő közzétételének tilalmára vonatkozó rendelkezését is. A Testület úgy ítélte meg, hogy a filmszínházak esetében nem érvényesek azok a speciális korlátozásokat alátámasztó érvek, amelyek a médiaszolgáltatók esetében megállják a helyüket. Itt tehát – tekintettel a kampánycsend megszüntetésére is – nincs alkotmányos igazolása a politikai reklámok tilalmának.

A választási kampányidőszak utolsó 6 napján a közvéleménykutatások eredményének közzétételével kapcsolatos moratórium esetében az Alkotmánybíróság utalt korábbi gyakorlatára, amely szerint a szólás- és sajtószabadság kampánycsendhez kapcsolódó korlátozásainak meg kell felelniük a szükségesség és arányosság követelményeinek a választójog védelme,³⁰ valamint a demokratikus jogállam kritériumainak érvényesülése érdekében.³¹ Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a 6 napos tilalom a választási eljárási törvény 154. § (1) bekezdésében nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a szólás- és sajtószabadságot.

4 Dogmatikai elemzés

4.1 Meggyőző-e a választási regisztráció igazolása, illetve megfelelő módon figyelembe vették-e az alapvető jogok értelmezése során az alkotmányos környezet változását.

Az egyik párhuzamos indokolás részletesen kifejti a regisztráció alaptörvényellenessége mellett felhozható megfontolásokat.³² Ez az érvelés tovább részletez-

²⁹ Indokolás [102].

³⁰ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273. 279.

³¹ ABH 2007, 135. 141.

³² Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye.

te a többségi indokolásban található nemzetközi kitekintést, és a lakóhely szerinti, egyéni választókerületben történő, előzetes regisztráció követelményét az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikk (3) bekezdése fényében vizsgálta. A párhuzamos indokolás szerint ennek az intézkedésnek az igazolása nem világos és nem meggyőző, a kormányzati kommunikáció alapján azonban a következő, a választás tisztaságával összefüggő célok azonosíthatóak: a választópolgári nyilvántartás hiányosságainak kiküszöbölése, valamint a külhoni választópolgárok integrációja a választási rendszerbe.³³ Az előzetes választási regisztrációt érintő, szélesebb körű, nemzetközi összehasonlításra alapozva azonban a párhuzamos indokolás leszögezte, hogy az ilyen jellegű intézkedések széles körben elterjedtek világszerte, rendszerint azonban a választópolgárok számára kevésbé terhes formában, mint a szóban forgó magyar megoldás.³⁴ Végezetül a regisztrációs követelményből eredően egyes választói csoportok jogszerű magatartásuk ellenére eleshetnek a szavazati jog gyakorlásától³⁵ (például amikor a határidő utolsó napján nagyszámú névjegyzékbe vétel iránti kérelem érkezik be, az érintettek könnyen kizáródhatnak a szavazásból).³⁶

Különvéleményében az egyik alkotmánybíró³⁷ a választási regisztráció tervezett rendszere alkotmányosságának alaposabb elemzésére szólított fel. Az említett különvéleményből kitűnik, hogy a törvényhozásnak az alkotmányos követelmények tiszteletben tartása mellett széles mozgástere van a választási rendszer szabályozásában, senki sem zárható ki azonban törvényben a szavazati jog gyakorlásából, csak alkotmányos szabály alapján; továbbá nem lehet a szavazatok leadásához kapcsolódóan indokolatlan terhet megállapítani a választókra nézve.³⁸

Egy további lehetséges értelmezés az,³⁹ hogy annak ellenére, hogy az előzetes regisztráció kétségtelenül a választói döntés komolyságát szolgálja, valamint összhangban van az Alaptörvény állampolgári felelősséget előtérbe helyező megközelítésével is, az intézkedés mindenféle meggyőző igazolás hiányában bizonytalan terhet ró a választópolgárokra, tehát ellentétes az Alaptörvénnyel.⁴⁰

Egy további különvélemény⁴¹ újabb megfontolást vetett fel, amely igazolhatja az előzetes választási regisztrációt. A népszerűség növekvő intenzitású, az országhatárokon

³³ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben. In: Jogi tanulmányok 2012. I-II. kötet (szerk. Fazekas Marianna). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, Budapest 2012. 187. o.

³⁴ További részletekért l. Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 38. sz.

³⁵ További részletekért l. Kurunczi Gábor: Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén. *Pázmány Law Working Papers* 2012. 43. sz.

³⁶ Indokolás [126], [130], [138], [143].

³⁷ Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

³⁸ Indokolás [151].

³⁹ Lenkovits Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

⁴⁰ Indokolás [174]–[179].

⁴¹ Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

át és azokon belül egyaránt zajló mozgása következtében a választói névjegyzék adatai gyakran távol állhatnak a valóságtól. A választási regisztráció ennek kezelésére is megfelelő eszköz lehet.⁴²

Egy másik érvelés egy további aspektust helyezett előtérbe,⁴³ a választási regisztráció bevezetésétől a közélet iránti érdeklődés növekedését remélve.⁴⁴ Többen úgy vélték, hogy a határozat nem veszi figyelembe az alkotmányos környezetnek az Alaptörvény elfogadásával bekövetkezett változásait, amely az alapjogok, így a választójog új kontextusát alakította ki. Az egyik különvélemény kifejti,⁴⁵ hogy az alapvető jogok helye az alkotmányos rendszerben jelentősen megváltozott, és erre a választási regisztráció alkotmányossági felülvizsgálatának is reflektálnia kell. A politikai közösség önmeghatározása is módosult, és növekedett az osztársadalmi érdek súlya az alapvető jogok egyéni aspektusaival szemben. Az Alaptörvény elsősorban az állampolgárok felelősségének és kötelezettségeinek értelmezésénél tér el a korábbi Alkotmánytól. Az említett különvélemény a Nemzeti Hitvallás néhány fordulatára, valamint az Alaptörvény két rendelkezésére hívta fel a figyelmet a változások irányának érzékeltetésére:

D) cikk: Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.

O) cikk: Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

Más különvélemények⁴⁶ ugyancsak aláhúzták a megváltozott alkotmányos környezet jelentőségét, valamint az állampolgárok felelősségének és kötelezettségeinek megnövekedett súlyát.

⁴² Indokolás [183]–[185].

⁴³ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

⁴⁴ Indokolás [215].

⁴⁵ Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

⁴⁶ Dienes-Oehm Egon, Lenkovits Barnabás, Pokol Béla és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményei.

4.2 Egyes alapvető jogok gyakorlása korlátozásának tekintendők-e az előzetes választási regisztráció, illetve a kampánnyal összefüggő rendelkezések.

A döntés indokolása azon a feltételezésen alapul, hogy az előzetes választási regisztráció a választójog korlátozásának minősül.⁴⁷ A fő kérdés innentől kezdve az volt, hogy a korlátozás szükséges- és arányos-e. Több alkotmánybíró azonban már ezt az előfeltételt is megkérdőjelezte, három eltérő álláspont merült fel e körben. A különvélemények egyértelműen az előzetes választási regisztráció értelmezésének olyan alternatív módját vázolják fel,⁴⁸ hogy az csupán a választójog gyakorlásának technikai előfeltétele, nem pedig az alapvető jogot korlátozó érdemi követelmény. A választás tisztasága és a manipuláció megelőzése érdekében igazolható lehet a választópolgároktól azt kérni, hogy minden választási ciklusban szánjanak néhány percet a szavazatuk leadásához jogszabályban előírt személyes adatok szolgáltatására.

Más úton is levezethető az,⁴⁹ hogy az előzetes választási regisztráció nem minősül alapjog-korlátozásnak. A regisztrációs követelmény csupán adminisztratív előfeltétel, mivel a választójog érdemi korlátozásának csak a szavazók hatókörén kívül eső előfeltételek meghatározása minősülne, vagy olyan kritériumok, amelyek kifejezetten ellehetetlenítik egyesek alapjoggyakorlását. A választási regisztráció ezzel szemben nem tartozik egyik említett körbe sem.

Egy további megközelítés⁵⁰ az előzetes választási regisztrációt a rendszer funkcionális elemének tartja, mivel a szavazók névsora nélkülözhetetlen a választás megtartásához. A funkcionális elemek pedig kivételt képeznek az alkotmányossági felülvizsgálat hatálya alól, legfeljebb az ezeket érintő részletszabályok alkotmányossága vitatható. Következésképpen az előzetes választási regisztráció egészének alkotmányossága vitán felül áll, bár az egyes részletszabályok megkérdőjelezhetőek.

Felmerült néhány kérdéses pont az egyes kampánytevékenységek tilalmának alkotmányosságával összefüggésben is. Az egyik érvelés⁵¹ rávetíti a felelősség és a kötelezettségek megnövekedett szerepét a kampánytevékenységek tilalmára, és megállapítja, hogy ezek a rendelkezések az átláthatatlan háttérű magánszereplők ellenőrizetlen hatalmának korlátozását szolgálják. A választási jognak nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásától kell megvédenie a szavazókat, hanem a magánszereplőktől is, az erre irányuló intézkedések tehát alkotmányos célt szolgálnak. Az egyik különvélemény azt is hozzáfűzte ehhez,⁵² hogy a politikai kampány tilalma a kereskedelmi médiában

⁴⁷ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 40. o.

⁴⁸ Pl. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró.

⁴⁹ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

⁵⁰ Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

⁵¹ Lenkovits Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

⁵² Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

csökkenti a kampány költségeit, ami mérsékli a korrupció kockázatát is. A többséggel összhangban mégis az említett különvélemény is túlzónak találta a szólásszabadság korlátozását a mozik esetében. Más álláspontok⁵³ is a kampánykorlátozások alkotmányosságát támogatták, azonban úgy vélték, a közvéleménykutatások, illetve a filmszínházak sajátosságainak alaposabb vizsgálatára lett volna szükség az azokat érintő korlátozások jellegének megítéléséhez.

5 A döntés utóélete

A határozat előzetes választási regisztrációt érintő főbb érvei azóta is az alkotmánybíróági gyakorlat fontos tételei.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a magyar választási rendszertől idegen az előzetes regisztráció követelménye, és ez nem változott az Alaptörvény elfogadásával sem. Ezt egy rendkívül fontos lépésnek értékelhetjük, különösen azon vélemények tükrében, amelyek szerint az alkotmányos környezet változásával lényegesen módosul az alapvető jogok értelmezése is. A választási regisztráció határozata óta mindösszesen egy, a választási anyagi jogot érintő ügy került a Testület elé, a beadványozó alkotmányjogi panaszában azt vetette fel, hogy a levélben szavazás engedélyezése a külföldi állampolgároknak, valamint ennek kizárása a belföldi lakcímmel rendelkező, de a választás napján, külföldön tartózkodó állampolgárokra nézve igazolatlan megkülönböztetést valósít meg összehasonlítható helyzetben lévő személyek között. Az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt, mert megítélése szerint a támadott szabályok az Országgyűlés mozgásterén belül maradnak.⁵⁵

A választási regisztráció ma is kötelező a belföldi állandó lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok számára, azoknak, akik pártok helyett nemzetiségi listákra kívánnak szavazni, továbbá a különleges segítségre jogosult, fogyatékkal élő személyeknek.

Az elmúlt évekből két eseményt érdemes még kiemelni a választási regisztráció kapcsán: a 2021. őszi ellenzéki előválasztáson az előzetes regisztráció a részvétel előfeltétele volt, amelyre elektronikus formában is mód nyílt.⁵⁶ A pandémia világszerte az elektronikus és postai szavazás térnyeréséhez vezetett, ez a tendencia pedig valószínűleg megfigyelhető lesz Magyarországon is, ami újabb érveket biztosíthat

⁵³ Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye.

⁵⁴ Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 2014. 4. sz. 5. o.

⁵⁵ 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.

⁵⁶ Oppositional parties in Hungary Agree on Primaries selection Method. <http://bit.ly/3iQsGdX> (2021.10.27.)

majd az előzetes választási regisztráció támogatóinak, hiszen e szavazási módoknál újabb funkciókat is betölthet e jogintézmény.⁵⁷

A választási és a népszavazási kampány továbbra is sokat vitatott témakör különösen a 2016-os országos népszavazás⁵⁸ és a 2018-as országgyűlési választások óta. A 2018. évi XXXVI. törvény módosította a választási regisztráció megmaradt formáinak technikai szabályait; megtiltotta a kampánytevékenységet a szavazás napján a szavazóhelyiségekben és azok körzetében; valamint kötelezővé tette a kereskedelmi médiaszolgáltatóknak annak bejelentését a Nemzeti Választási Bizottsághoz, hogy a kampányidőszakban politikai hirdetéseket kívánnak közzétenni. Sokan azonban a szabályozást még mindig nem tartják kielégítőnek,⁵⁹ úgy vélik, hogy az továbbra sem biztosít egyenlő esélyeket a választáson induló jelöltek és jelölő szervezetek számára.

Bibliográfia

- Bodnár Eszter*: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz.
- Heinmaa, Anika Eleni*: Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe. <http://bit.ly/3iSpiPM> (2021.11.23.)
- Jakab András*: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 38. sz.
- Kurunczi Gábor*: Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén. *Pázmány Law Working Papers* 2012. 43. sz.
- Macdowal, Andrew*: Voters back Viktor Orbán's rejection of the EU migrant quotas. <http://politi.co/3Av3bVL> (2021.11.17.)
- Pogonyi Szabolcs*: Transborder Kin-minority as Symbolic Resource in Hungary. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2015. 3. sz.
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán*: Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben. In: *Jogi tanulmányok* 2012. I–II. kötet (szerk. Fazekas Marianna). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, Budapest 2012.
- Tóth M. Balázs*: Kampánytilalom és kampánykorlátozás alapjogi szemmel. *Fundamentum* 2014. 4. sz.
- Unger Anna*: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum* 2014. 4. sz.

⁵⁷ Anika Eleni *Heinmaa*: Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe. <http://bit.ly/3iSpiPM> (2021.11.23.)

⁵⁸ Andrew *Macdowal*: Voters back Viktor Orbán's rejection of the EU migrant quotas. <http://politi.co/3Av3bVL> (2021.11.17.)

⁵⁹ *Tóth M. Balázs*: Kampánytilalom és kampánykorlátozás alapjogi szemmel. *Fundamentum* 2014. 4. sz. 59. o.