

ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOG ÉS ELŐZETES REGISZTRÁCIÓ

A kétharmadot meghaladó többséggel bíró kormánypártok Magyarország közjogi rendszerének és alkotmányának teljes átírásával egy időben a választási rendszert is átalakítják. Az országgyűlési választások anyagi jogi – a mandátumcsökkentést, a többségi és arányos mandátumok arányának módosítását, a választási formulákat, stb. – szabályait már törvénybe is iktatták (2011. évi CCIII. törvény). 2012 őszén a választási eljárási törvényjavaslatot (Ve.) tárgyalta (és fogadta el) a Parlament, mely nemcsak a korábbi, 1997-es Ve.-hez képest tartalmaz számos, alapvető változást, de a 12 hónapja szintén e kétharmados többség által elfogadott választási törvényt is újrírja: míg a decemberi törvény megnehezítette, addig a mostani jogszabály már jelentősen csökkenti a jelöltállításhoz szükséges állampolgári ajánlások mennyiségét. Kormánypárti oldalról a Ve. vitájában a „virágozzék száz virág!” szlogenjével indokolták e lépést; mondván, hogy csak a választások demokratikusságát növeli, ha minél többen esélyt kapnak a választási indulásra – nem észelve azt a tény, hogy ezek szerint akkor ugyanezen logika mentén a szintén általuk beterjesztett és elfogadott 2011. decemberi választási törvény kifejezetten antidemokratikusnak, vagy legalábbis kevésbé demokratikusnak ítélnél. Ez persze nyilvánvalóan nem így van – ám mivel alkotmányosan mind a kicsit magasabb (jelentősebb állampolgári támogatást igénylő), mint a jóval alacsonyabb jelöltállítási küszöb indokolható, egyértelmű, hogy mindkét esetben a politikai verseny sajátosságaiból eredő indokok húzódnak meg a jogszabályi előírások mögött.¹

Bármennyire is nyilvánvalóak a kormánypártok erőfeszítései, a Ve. egyik legnagyobb visszhangot és tiltakozást kiváltó elemét, az állam által fenntartott választói névjegyzék mellé előírt előzetes választási „feliratkozás” (regisztráció) bevezetésének alkotmányos indoklása és alátámasztása ugyancsak megoldhatatlan feladat elé állította az elképzelés támogatóit. A nyilvánosság előtt először 2011 őszén jelent meg néhány elejtett megjegyzés arról, hogy a kor-

mányoldalon felmerült ennek bevezetése – ám a 2011. decemberi választási törvény ezt nem tartalmazta. Ezt követően 2012 májusában egy napilap számolt be arról, hogy egy nevét nem vállaló kormánypárti forrás elismerte, hogy gondolkodnak a választási regisztráció bevezetésén, amely egyfajta „intellektuális cenzus lenne”, és a regisztráció egyéb-iránt „minimálisan elvárható gesztus egy aktív, tudatos választótól”. A források szerint a regisztráció nem korlátozná a választójogot, ám „a nem tudatos, illetve a »nemkívánatos« szavazók adminisztratív-hatósági távol tartását” a képviselők szerint megfelelően szolgálná. Feltételezéseik szerint így ugyanis csak azok szavaznának, akik „józan, tudatos megfontolások alapján voksolnak a nemzet jövőjére, és nem a választási kampány finisében az ellenfelet démonizáló, lebutított kampányszövegekre vevő vadbarmok”.²

Ezt, az egyik legfontosabb alapjogunk szabályozásához meglehetősen méltatlan megközelítést később a kormánypárt részéről megpróbálták jogi köntösbe bújtatni, és igyekeztek különböző jogtechnikai indokkal alátámasztani az előzetes regisztráció bevezetésének kényszerűségét. A legkevésbé egyébiránt alkotmányos indokok hangzottak el – holott egy alkotmányos alapjog újraszabályozása, módosítása esetében mindenekelőtt azt lenne fontos rögzíteni, hogy milyen alkotmányos szükségszerűség magyarázza a szabályozást, és ha ez korlátozást jelent, a korlátozás arányban áll-e a megvalósítani kívánt alkotmányos céllal. Ahogy azt az Alkotmánybíróság 2013. január eleji döntése igazolta, ha az előzetes választási regisztrációt e szükségességi-arányossági teszt

elvégzése nélkül vezetik be Magyarországon, akkor ezen az alapvető alkotmányossági hiányosságon az sem változtat, hogy a parlamenti többség 2012. október 29-én az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései közé iktatta az előzetes regisztrációt, mely szerint „sarkalatos törvény a választójog gyakorlását kérelemre történő névjegyzékbevitelhez kötheti”.

A javaslat – meglehetősen rövid, és alkotmányos érvelést nem tartalmazó – indoklása szerint „a választásokon és népszavazásokon való részvétellel kapcsó-

A FOGVATARTOTTAKHOZ HASONLÓAN, UGYANCSAK EGYEDI BÍRÓI DÖNTÉST (ÉS NEM ÁLTALÁNOS TÖRVÉNYI KIZÁRÁST) IGÉNYEL A CSELEKVŐKÉPESSÉGÜKBEN KORLÁTOZOTT SZEMÉLYEK VÁLASZTÓJOGTÓL VALÓ MEGFOSZTÁSA IS.

latos önrendelkezési jog kiteljesítése céljából [...] lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény a választásokon az ajánlás, a szavazás és a jelöltként indulás lehetőségét, valamint a népszavazáson való szavazás lehetőségét azok számára biztosítsa, akik előre jelzik, hogy e jogukat gyakorolni kívánják”.³

A választási regisztráció bevezetése körüli vita a nyári-őszi időszakban elsősorban a vélt/valós politikai érdekekről szólt: milyen politikai következményekkel járhat a pártok számára, kinek lehet kedvező vagy éppen hátrányos a regisztráció. Ezt követően, már a Ve.-tervezet megjelenése után, a hangsúly átkerült az egyes jogtechnikai részletekre. Fontos viszont megemlíteni, hogy egyre többen – volt közjogi méltóságok, jogvédő szervezetek, civil mozgalmak – emelték fel szavukat az előzetes regisztráció bevezetés ellen, annak alkotmányellenessége és az általános választójogot korlátozó jellege miatt.

E tanulmány célja az általános választójog és a bevezetni tervezett előzetes regisztráció alapjogi vizsgálata: mennyiben állják meg helyüket a jogalkotó által hangoztatott érvek, mennyiben tekinthető alkotmányos megoldásnak, mennyiben felel meg az általános és egyenlő választójog elvének. Az előzetes feliratkozás esetleges politikai következményeinek elemzése természetesen nem kevésbé fontos, de az semmiképp sem egy alapjogi, hanem politikai elemzés tárgya.

A tanulmányban először ismertetem a választási reformokkal kapcsolatos alapvető alkotmányossági elvárásokat és jogalkotói mozgásteret, majd röviden összegzem az általános választójog fogalmának legfontosabb tartalmi elemeit. Ezt követően azt vizsgálom, hogy a jogalkotó milyen érvekkel indokolta az előzetes regisztráció bevezetését, és hogy az alkotmányossági felülvizsgálat elkerülésének esetleges lehetősége (az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek módosítása a regisztráció beillesztésével) vajon jelentheti és eredményezheti-e a regisztráció alkotmányos felülvizsgálatának ellehetetlenítését. Ezen elemzés elkészítése immár nemcsak hipotetikus feltételezéseken, hanem az e tanulmány első változatának megírása után megszületett két – az Átmeneti Rendelkezésekről és a Ve.-ről szóló – alkotmánybírói határozaton is nyugszik.

EGY JOGÁLLAMI VÁLASZTÁSI REFORM KORLÁTAI

A bevezetni kívánt előzetes regisztráció a kormánypárti többség (és az e témában megszólaló értelmiségi holdudvara) szerint a választási reform része: e választási reform pedig nemcsak politikailag szük-

szerű (a kisebb parlament politikai ígérete okán), hanem az új Alaptörvény elfogadása számos sarkalatos törvény elfogadását is eredményezte, így a választásra vonatkozó jogszabályokat is. Ez az érvelés azonban nem elégséges: demokratikus, jogállami keretek között működő országban a választási rendszer – és ehhez kapcsolódóan az eljárásjog – módosítása nem azonos a választójog reformjával, és nem is automatikusan foglalja magában azt; kiváltképp nem foglalhatja magában a választójog szűkítését. Fontos tehát, hogy mindenekelőtt különbséget tegyünk a választási és választójogi reform fogalma és jelentése között.

A „választási reform” kifejezés alatt parlamenti választások esetében a leadható szavazatok és kiosztható mandátumok számát, az alkalmazott választási formulákat, a választókerületekre vonatkozó egyes előírásokat, a jelöltállítás szabályait értjük.⁴ Választási reformra számos országban sor kerülhet – és kár lenne tagadni, hogy az egyes országokban lezajlott választási reformok mögött gyakran – sőt, szinte mindig – politikai érdekek húzódnak meg.⁵ Így történt ez például 1985-ben Franciaországban: a szocialista párt azt remélhette, hogy az abszolút többségi, kétfordulós rendszer helyett bevezetett listás-arányos választási formula nagyobb előnyt biztosíthat számukra. Ez a vélelem nem igazolódott (a reform egyetlen újdonságot eredményezett: parlamenti képviselőt juttatta a szélsőjobbra), így – ugyancsak politikai megfontolásokból – már 1986-ban visszatértek a kétfordulós rendszerhez.⁶ Ugyancsak politikai okok vezettek az olasz választási reformokhoz 1993-ban és 2005-ben is.⁷

Nincs, és nem is lehet arra nemzetközi jogi és alkotmányos követelményeket találni, hogy egy országban többségi vagy arányos, egy vagy több választókerületből álló, listákra vagy egyéni jelöltekre leadható szavazaton alapuló, egy- vagy kétfordulós stb. választási rendszert hozzanak létre. A választási rendszer részleteinek kialakítása minden törvényhozó hatalomnak önálló, kizárólagos hatásköre. Európában ennél már szűkebb a mozgástér, és szorosabb kötelek vonatkoznak a választási eljárás szabályozására, ezek (újra)szabályozásakor ugyanis az Európa Tanács, illetve az EÜ egyes dokumentumait figyelembe kell vennie a jogalkotónak. A legszűkebb mozgástér – ugyancsak a nemzetközi jogi kötelezettségekből és a népszuverenitás alkotmányos elvéből adódóan – azonban a választójog szabályozásánál tapasztalható: a választójog általánosságának és egyenlőségének jelentését számos strasbourgi ítélet írta körbe és erősítette meg. Amikor a demokratikus választások követelményeit hangsúlyozzuk, akkor az általános és egyenlő választójogot, valamint a köz-

vetlen és titkos választásokat értjük ez alatt. Előbbiek az alapjogi, utóbbiak pedig döntően az eljárási szabályokkal biztosíthatók, ugyanakkor a *par excellence* választási rendszert nem tudjuk ilyen általános elvekkel leírni.

Mindez azonban megfordítva is igaz: miközben ugyanis a mindenkori parlamenti többségnek igen csak széles mozgásteret van a választási rendszer reformja során, addig a választójog átalakításakor – amennyiben alkotmányosan és jogállami módon akar eljárni – nem hagyhatja figyelmen kívül a demokratikus választójog alapvető követelményeit, sem a választójogosultak alanyi körének meghatározása, sem pedig a választási eljárás szabályainak kialakítása során.⁸ Ezt a szabályozási logikát – korábbi döntéseit megerősítve – rögzíti a 32/2004. (IX.14.) AB-határozat is, melyet az alábbiakban, több részletben érdemes ismertetni: „Az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében szabályozott aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos alapvető jog, amely akkor képes érvényesülésre, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit, törvény szabályozza gyakorlásuk módját, garanciarendszerét. A szabályozás hiánya lehetetlenné teszi a választópolgárok számára alapvető jogok gyakorlását.”⁹ Vagyis az állam feladata és állampolgáraival szembeni felelőssége, hogy az alkotmányban/alaptörvényben választójoggal felruházott polgárok számára biztosítsa az ezen jogok gyakorlásához szükséges feltételeket.

„Az Alkotmány a választójogosultságra és a választási alapelvekre vonatkozó szabályokon túl nem tartalmaz rendelkezéseket a választási rendszerre nézve, a 71. § (3)–(4) bekezdésében a törvényhozásra bízta a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a választási alapelvek garanciarendszerének kialakítását is. Ennek megfelelően az Országgyűlésnek széles mozgásteret van a választási szabályok megalkotásában.”¹⁰ Ennyiben tehát alkotmányosan nem kifogásolható sem a parlamenti létszám szűkítése, sem az abszolút többségi szabályozásról a relatív többségre való áttérés, sem a két forduló egyre csökkentése. E kérdésekben – mint azt más országok esetében is láttuk – a parlamenti többség akaratának érvényesítése teljesen legitím, alkotmányosan nem kifogásolható.

„[...] A]z Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban

szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.”¹¹ A választójog tehát felette áll a választási rendszer reformjának: az alkotmányban rögzített általános és egyenlő választójog nem lehet a választási reform áldozata. Az előzetes regisztráció intézménye azonban megsérti ezt az alkotmányos elvárást, és eddig nem létező feltételekhez kötve a választójog gyakorlását, korlátozza az általános választójogot. Ennek igazolására mindenekelőtt az általános választójog fogalmának tisztázására van szükség.

AZ ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOG FOGALMA ÉS JELENTÉSE

Az általános és egyenlő választójogot mind az 1989-ben újraszabott jogállami alkotmány, mind a 2011-ben elfogadott Alaptörvény rögzíti. A két jogszabály között az egyetlen alapvető eltérés, hogy a 2011-es nem köti magyarországi lakóhelyhez a választójogot, csupán fennhagyja ennek lehetőségét.¹² A tételes alkotmányos rendelkezéseken túl további három, Magyarország által ratifikált emberi jogi egyezmény is garantálja a demokratikus választójogot: az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE), valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), egészen pontosan az ehhez csatolt Első Kiegészítő Jegyzőkönyv. Az EJENY szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy hazája ügyeinek intézésében akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján részt vegyen. [...] A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarat; ez az akarat általános és egyenlő szavazati jog és titkos szavazás, vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell hogy kifejezésre jusson.” (21. cikk). Hasonlóképp fogalmaz a PPJNE is, amely a népek önrendelkezési jogának elismerése mellett kimondja, hogy „[m]inden állampolgárnak [...] joga és lehetősége van arra, hogy szavazzon és megválaszthatóak az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését” (25. cikk). Az EJEE Jegyzőkönyve értelmében pedig 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” (3. cikk).

Mint látjuk, bizonyos eltérések ugyan vannak az idézett egyezmények megfogalmazásaiban, azonban az ezekre alapozott joggyakorlat, kiváltképp a

strasbourgi bíróság ítéletei, valamint az Európa Tanács Velencei Bizottsága által elfogadott, a választójog és választási eljárás szabályozására vonatkozóan ajánlásokat tartalmazó dokumentum (Code of Good Practice in Electoral Matters)¹³ meglehetősen pontos keretet adnak a választójog általánosságának értelmezéséhez. Ezt a következőképpen foglalhatjuk össze: a választójog azért általános, mert minden nagykorú (cselekvőképes) állampolgárt megillet – és minden egyéb korlátozást, melyet a jogalkotó intézményesíteni akar, indokolnia szükséges, és e korlátozások semmiképp sem eredményezhetik azt, hogy állampolgárok aránytalanul nagy részét automatikusan kizárják a választójogból. Az állampolgárságon túl általánosan elfogadható korlátozásnak tekinthető, ha a választójogot az adott államban való lakhelyhez kötik (csak azok szavazzanak, akiknek az életére, mindennapjaira a választások eredményeképp létrejövő új parlament döntései befolyással lesznek). Ugyancsak elfogadható, ha a jogerősen elítélt személyeket bizonyos időtartamra egyedi bírói döntéssel megfosztják választójogától – itt a hangsúly egyfelől az egyedi bírói döntésen (Hirst v. The United Kingdom, No.2. 74025/01 ECHR), másfelől pedig a főbüntetéssel valamennyire arányos, és nem automatikus jogfosztáson (Scoppola v. Italy, No.3. 126/05 ECHR) van. A fogvatartottakhoz hasonlóan, ugyancsak egyedi bírói döntést (és nem általános törvényi kizárást) igényel a cselekvőképességükben korlátozott személyek választójogtól való megfosztása is.

Ahogy azt a Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyben (Alajos Kiss v. Hungary, 38832/06 ECHR) a strasbourgi bíróság megerősítette: a választójog nem valamifajta kiváltság, amiért az egyes állampolgárnak küzdenie kell, hanem főszabály szerint mindenkit megillet. Az állam által alkalmazott korlátozásokat a jogalkotónak kell megindokolnia, továbbá igazolnia, hogy e korlátozás semmiképp sem érinti a választójog lényegi elemét, valamint, hogy e korlátozás valamifajta alkotmányosan szintén szükséges cél elérése miatt indokolt. Bármifajta műveltségi cenzus alkalmazása tehát nemcsak az állampolgári jogegyenlőség, hanem az általános választójog elvével is ellentétes. Politikai alapjogaink gyakorlásához az állam nem írhat elő semmilyen műveltségi, tájékozottsági szintet – az az elvárás ugyanis, miszerint „csak azok szavazzanak, akik belátják döntésük következményeit”, a cselekvőképességhez kötött választójogban ölt testet. A belátási képességen túl egyéb műveltségi korlát nem alkotmányos. Ugyancsak elfogadhatatlan bármilyen „el-

válás”, amely az állampolgárok választójogának gyakorlását valamifajta előzetes aktivitáshoz köti („aki választani akar, attól elvárható, hogy ezt előzetesen jelezze az állam felé”). Az ítéletben a bíróság a már említett Hirst No.2.-ügyben született ítéletét idézve megerősíti, hogy „a választójog nem kiváltság. [...] Az általános választójog alapelveként vált.”¹⁴

AZ ELŐZETES FELIRATKOZÁS KORMÁNYPÁRTI INDOKAI

Az előzetes regisztráció bevezetésének szükségességét igazoló kormánypárti (és értelmiségi) érveket két nagyobb csoportba sorolhatjuk: az egyik alapvetően politikai, nem alkotmányos érvelés, a másik pedig jogtechnikai, eljárásjogi szempontból próbálja megerősíteni e lépést. Közös jellemzőjük, hogy a már említett alkotmányos szükségszerűséget egyikük sem tudja meggyőzően igazolni – és ennek legnyilvánvalóbb manifesztációja, hogy még az Alaptörvény (Átmeneti Rendelkezéseinek) módosítását is elkerülhetetlennek látta a jogalkotó annak érdekében, hogy egy esetleges alkotmánybírói felülvizsgálat ne eredményezhesse a feliratkozás alkotmányellenességének deklarálását.¹⁵

A politikai indokok a már idézett, „vadbarmokra” vonatkozó megnyilvánulásokból indulnak ki: a választó legyen megfontolt, hozzon tudatos döntést, ne az utolsó pillanatban találja ki, hogy melyik pártra szavaz. Ez a megközelítés összecseng a műveltségi cenzus szükségességét hangoztatók érvelésével: a „buta”, „műveletlen”, „politikához nem értő” választók ne tudják befolyásolni a választásokat, ne tudják ellensúlyozni a „megfontolt”, „felkészült”, „tudatos” választók döntését. Nyilvánvaló azonban, hogy a modern demokratikus választójog nem épülhet semmilyen műveltségi cenzusra – ez ugyanis az állampolgári jogegyenlőséget tagadja. A választójog nem azért illet meg bennünket, mert jól képzetek, politikailag tudatosak, vagy éppen napi szintű hírfogyasztók vagyunk, hanem mert egy adott ország állampolgáraiként, belátási képességünket és a közügyek gyakorlásának jogát birtokolva a népszuverenitás része vagyunk.

Ugyancsak a politikai indokok közé sorolható az a „kíváncsi”, mely szerint „annyi igazán elvárható” egy állampolgártól, aki szavazni akar, hogy felveteti magát a névjegyzékbe. Sajátos megfogalmazása ez az állampolgárokkal szembeni állami-politikusi elvárásoknak – ám nem világos, hogy ez az elvárás miképp

A VÁLASZTÓJOG TEHÁT FELÜL
ÁLL A VÁLASZTÁSI REND-
SZER REFORMJÁN: AZ ALKOT-
MÁNYBAN RÖGZÍTETT ÁLTAL-
ÁNOS ÉS EGYENLŐ VÁLASZ-
TÓJOG NEM LEHET A VÁLASZ-
TÁSI REFORM ÁLDOZATA.

vezethető le az alapvető emberi és politikai jogok gyűjteményéből. E megközelítés szerint ugyanis nemcsak az állam tartozik felelősséggel a polgárai felé, hanem az állam is megkövetelhet „tudatossági és aktivitási teljesítményt” az állampolgáraitól. Választójoghoz kapcsolódóan ilyen elvárást és érvelést Grúzia kormánya alkalmazott, amikor az előzetes regisztráció bevezetése mellett érvelt.¹⁶ Ugyancsak politikai érveként hangzik el, hogy az előzetes regisztráció sok más, egyébként demokratikus országban is létezik (USA, Egyesült Királyság, Franciaország), tehát ennek magyarországi bevezetése még nem jelentene antidemokratikus választási szabályozást. Ez a fajta összevetés azonban ugyanúgy nehezen állhatná ki az alkotmányossági vizsgálat próbáját, mint a műveltségi cenzusra való hivatkozás.

Egyrészt azért nem, mert a hivatkozott példák sem teljesen egyformák: teljesen másként működik a regisztráció az Egyesült Államokban, mint az említett európai országokban, másrészt a jelenlegi magyarországi választási reformra sem a brit, sem a francia, sem az amerikai választási törvény nem irányadó, kiváltképp nem a választójog újraszabályozása szempontjából.¹⁷ Önmagában az az érvelés, hogy „ilyen van máshol is”, nem lehet elégséges egy alkotmányos alapjog korlátozásához – ennyi erővel akár a halálbüntetés visszaállítása, akár a válás/abortusz teljes tilalma bevezethető lenne, hiszen „ilyen máshol is van”. A nemzetközi hivatkozás ráadásul nem is állja meg a helyét – abban az értelemben legalábbis bizonyosan nem, hogy a hozzánk hasonlóan állandó, központi lakcím- és népesség-nyilvántartással rendelkező országokban nincs előzetes regisztrációs kötelezettség.

Végül, de nem utolsósorban, többször elhangzott az az érv is, hogy az előzetes regisztráció aktivitásra ösztönzi az állampolgárokat, és a bevezetést ellenzők félelmével (csökkenő részvétel) szemben kifejezetten növelni fogja a választási részvételt. A választási szakirodalom ennek ellenkezőjét bizonyítja: azokban az USA-tagállamokban, ahol lehetőség van a szavazás napján is regisztrálni, a választási részvétel akár 5–8%-kal is meghaladja az időben korlátozottabb regisztrációs rendszert alkalmazó államok részvételi adatait. Másfelől, a passzív regisztrációt, vagyis az állam által létrehozott és fenntartott (frisített) választói névjegyzéket alkalmazó államokban a kutatások rendre magasabb részvételt igazolnak, mint ott, ahol az állampolgároknak maguknak kell a névjegyzékbe bejelentkezniük.¹⁸

A regisztráció melletti érvek másik csoportját a jogtechnikai megközelítések adják, melyek valamely szabályozási kényszer fennállásának igazolására, a feliratkozás bevezetésének elkerülhetetlenségére hi-

vatkoznak. Ide sorolható a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező (kettős) állampolgárok, valamint a nemzetiségi választójogukkal élni akarók névjegyzékének összeállítása, a külképviseleten szavazók névjegyzékbe vétele – ám e speciális helyzeteket a jelenlegi, központi népesség-nyilvántartáson alapuló névjegyzéki rendszerben is meg lehet oldani.

A külképviseleti névjegyzék a 2004-es európai parlamenti választások, a nemzetiségi névjegyzék a 2006-os önkormányzati választások óta létezik, tehát egyik sem új elem a magyar választási eljárásban, és a joggyakorlat ismeretében az eddigi választásokon egyik speciális névjegyzék sem eredményezett érdemi eljárási problémákat.¹⁹

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok névjegyzékének összeállítása sem lehet probléma, tekintettel arra, hogy a magyar állam minden, határain kívül élő állampolgárának ismeri a tartózkodási és lakóhelyét (az állampolgárság kérvényezésekor ezt meg kell adni), ráadásul az ő választói névjegyzékbe való felvételi kérelmük nem jelenthetne automatikus kötelezettséget a belföldön élők számára is. Sőt – önmagában az sem világos, miért is kell egyáltalán a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak regisztrálni. Lakóhelyük a magyar állam előtt ismert, tehát a postai szavazáshoz szükséges nyomtatványokat a magyar állam el tudja juttatni minden határon túl élő állampolgára számára, akik ennek birtokában eldönthetik (dönthetnék), hogy részt akarnak-e venni a választáson, vagy sem.

A kisebbségi névjegyzékre való utalás ugyancsak nem állja meg a helyét – ez a 15 éves alkotmányos problémákat orvosló megoldás ugyanis pontosan azt tette lehetővé, hogy a kisebbségi választásokon a kisebbségi szavazók szavazhassanak, s korlátozni lehessen végre az etnobiznisz néven megismert jelenséget, a ciklusról ciklusra „nemzetiséget váltó” személyek által az e speciális választójoggal való visszaélési lehetőségeket.

Érdemes megemlíteni, hogy egyébként ezen érvek egyike sem szerepelt a törvényjavaslatok indoklásaiban. Sem a Ve. tervezete, sem az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek módosításáról szóló javaslat nem tartalmazta még ezeket az indokokat sem. Az a tény, hogy a jogalkotó módosította az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit, beleillesztve az előzetes regisztrációt mint a választójog gyakorlásának feltételét, azt igazolja, hogy nem volt teljesen meggyőződve a regisztráció alkotmányosságáról. S hogy még mindig lehetnek aggályok e megoldással kapcsolatban, arra az a legújabb elképzelés utal, mely szerint akár az egész központi népesség-nyilvántartást meg kellene szüntetni.²⁰

Megítélésem szerint a fenti érvek teljességgel elégtelenek arra, hogy alkotmányosan igazolják az előzetes regisztráció bevezetését, s ezzel korlátozzák az általános választójogot. E tanulmányban szándékosan nem fogom részleteiben elemezni a regisztrációra vonatkozó részletes Ve.-előírásokat, két okból. Egyrészt, mert mint azt láttuk, a jogalkotó semmilyen írásbeli, a törvényjavaslat szövegéhez kapcsolódó, érdemi indokolással nem szolgált, a parlamenti vitában pedig sok pontatlan, tényszerűen hamis, illetve a választási gyakorlatban nem bizonyított, csak vélelmezett állítás hangzott el, amelyek nem ütnek meg az alkotmányos alapjog korlátozásához szükséges és elvárható szakmai magyarázat színvonalát. Másrészt, a részletek körüli viták elterelnék a figyelmet arról, hogy maga az alapötlet alkotmányos-e egyáltalán. Mivel állításom – és az időközben megszületett AB határozat – szerint nem az, ezért nem az a legfőbb kérdés, hogy milyen hosszú időtartamot biztosít a jogalkotó a regisztrációra, hogy milyen eljárási lehetőségeket nyit meg a választópolgárok előtt, és ez vélelmezhetően növeli, vagy éppen csökkenti majd a választási részvételt, hanem az, hogy szükséges és alkotmányosan indokolható-e az általános választójog gyakorlásának korlátozása az előzetes regisztráció bevezetésével.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A talán legismertebb nemzetközi példa az Amerikai Egyesült Államok regisztrációs rendszere. Az ország 50 tagállamából 49-ben a választójog gyakorlása előzetes regisztrációhoz kötött: ennek egyik oka a szövetségi és állami névjegyek hiánya, másfelől viszont a regisztráció fontos szerepet játszik már az előválasztások lebonyolításában is.²¹ A regisztrációra vonatkozó részletszabályok megalkotása az egyes államok saját hatásköre – a szövetségi törvényhozás e téren a kereteket határozta meg: mind az 1965-ös Voting Rights Act, mind az 1993-as National Voting Registration Act a regisztráció általános szabályait, valamint az egyes tagállamok mozgásterét határozta meg. Az 1965-ös törvény, szorosán kapcsolódva az 1964-es polgárjogi törvényhez, megtiltotta a regisztrációs eljárásban a műveltségi cenzus vagy bármely más, a választási regisztrációt önkényesen akadályozó eszköz alkalmazását.²² Az 1993-as törvény pedig kötelezte a tagállamokat, hogy maguk teremtsenek minél szélesebb körben lehetőséget a regisztrációra, minden olyan alkalommal, amikor állampolgáraikkal érintkeznek. A közkeletű nevén csak „Motor Voter Act”-nek nevezett jogszabály értelmében akár egy jogosítvánnyal kapcsolatos ügyintézés, akár ok-

tatási, segélyezési ügyek intézésekor fel kell ajánlani az állampolgárok számára a választási regisztrációt. E törvény nem írja elő ugyan a választások napján történő regisztráció lehetőségét, ám számos állam ezt is lehetővé tette.²³

A választójogi küzdelem azonban nem fejeződött be az 1993-as törvénnyel: a regisztráció megkönnyítése nem jelenti azt, hogy az amerikai politika ne próbálná meg távol tartani a számára nem kívánatos választókat a szavazástól. S mivel erre az „akadálymentesített” regisztráció már nem elégséges eszköz, ezért napjainkban a szavazáson való tényleges részvétel fókuszálnak a jogalkotók: ennek eredménye az állam által kifejezetten e célra kiadott fényképes személyi azonosító igazolványhoz kötött regisztráció vagy szavazás bevezetése. Ez a gyakorlat – amelynek alkotmányos megítélése vitatott – elsősorban a republikánus többségű törvényhozások és republikánus kormányzók eszközüvé vált. Legutóbb Pennsylvania állam legfelső bírósága 2012 szeptemberében – a várakozással ellentétben – nem hozott tényleges döntést az állam által kibocsátott személyi azonosítóhoz kötött regisztráció alkotmányosságáról. Ugyancsak függőben van még a hasonló kötelezettséget előíró arizonai törvény, melyről a Szövetségi Legfelső Bíróság várhatóan 2013 nyarán hoz csak döntést. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fényképes azonosítóhoz kötött regisztráció/választási részvétel akár még elfogadható is lenne; ezt eredetileg a Help America Vote Act (HAVA) vezette be 2002-ben; előírva, hogy mindazok, akik levélben regisztrálnak, kötelesek fényképes azonosítóval vagy bármilyen egyéb, a regisztráló nevét és címét igazoló dokumentummal (pl. bankszámlakivonat) igazolni magukat.²⁴ Erre alapozva egyre több állam követel meg kifejezetten fényképes személyazonosítót a regisztráció/szavazás során. A fő probléma viszont az, hogy – egyébként teljesen egyezően a tervezett magyar eljárással, a körülményes és időben korlátozott regisztrációs lehetőségekkel – az államok az igazolvány megszerzését nehézkessé teszik, így próbálva meg távol tartani a nemkívánatos szavazókat a választástól.²⁵

A magyar jogalkotó a nyilvánosság előtt az európai országok közül a francia példára hivatkozott, ám ez sem állja ki az igazolás próbáját. Franciaországban ugyanis – ellentétben a magyar közigazgatási gyakorlattal – nincs központi választói névjegyzék, aminek fő oka, hogy a választásokra kizárólag egyéni választókerületi szinten kerül sor: nincsen országos lista (még az EP-választásokat is regionális listás szavazással rendezik). Másrészt viszont abban sem azonos a francia modell a magyar tervezettel, hogy a regisztráció nem általános, és nem kötelező minden

egy parlamenti választás előtt újra és újra regisztrálni az állampolgároknak – e kötelezettség azokra vonatkozik, akik lakóhelyet váltanak. A választójogosultságukat megszerző 18 éves állampolgárokat automatikusan regisztrálja az állam, a helyi névjegyzékek frissítésére pedig minden évben sor kerül a szeptember és február közötti időszakban.²⁶

A REGISZTRÁCIÓ ALKOTMÁNYOS „BEBIZTOSÍTÁSA” ÉS KUDARCA

Az előzetes regisztráció beillesztése az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései (Ár.) közé a választójog egyértelmű korlátozását jelenti, hiszen a normaszöveg pontosan kimondja, hogy „sarkalatos törvény a választójog gyakorlását kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötheti” – vagyis a választójog leglényegibb elemét, a tényleges választáson való részvételt (választójog gyakorlását) korlátozza, hiszen korábban ehhez semmilyen előzetes állampolgári cselekvésre nem volt szükség. Most viszont a jogalkotó az Alaptörvényben már meglévő korlátozásokon túl (közügyektől való eltiltás, belátási képesség bírói korlátozása – Szabadság és felelősség, XXIII. cikk 6. bekezdés) egy újabb korlátozást is beiktat: nem élhet választójoggal, aki ugyan minden, az Alaptörvényben előírt feltételnek megfelel, de nem regisztráltatta magát.

A választójog és annak gyakorlása elválasztására feltehetően azért is volt szükség, mert a 2011 decemberében elfogadott választási törvény kifejezetten a választópolgárok számára köti a választókerületek kialakítását, és megtiltja a határok módosítását a választásokat megelőző egy évben.²⁷ Ha tehát a választójogosultság feltétele lett volna a regisztráció, akkor a választásokat megelőző 15. napig nem lehetne választókerületeket kialakítani, hiszen senki sem tudná, hogy hol hányan regisztráltak. Másfelől viszont az sem lenne elfogadható, ha a választások előtt két héttel derülne ki, hogy hol lesznek a választókerületek határai.

Az eredetileg csak egyetlen mondatosnak szánt módosítás az ősz folyamán meglehetősen fejlődésment keresztül. Miután a parlamenti többség szembesült azzal a problémával, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, illetve ezzel nem rendelkező állampolgárok számára eltérő regisztrációs eljárási megoldások sérthetik az egyenlő választójog elvét,

és így alkotmányellenesnek minősülhet, a magyarországi lakóhellyel rendelkezők számára előírt, meglehetősen korlátozott regisztrációs eljárás (csak személyes, vagy online regisztráció) vélt alkotmányellenességét úgy próbálta kiküszöbölni, hogy a részletszabályokat is az Ár.-be illesztette. Így nyerte el a szabály végső formáját: „(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 névjegyzékbevételel követően gyakorolható. A névjegyzékbevételel 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 névjegyzékbevételel a választás vagy népszavazás napját megelőző tizenötödik napig kérelmezhető. (5) Az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével az országgyűlési képviselők általános választását megelőzően a névjegyzéket a (3) és (4) bekezdés szerint ismételt el kell készíteni.”

Ez a megoldás azonban formailag és tartalmilag is komoly alkotmányossági problémákat vet fel. Formai szempontból azért, mert ugyan a Parlament az Átmeneti Rendelkezéseket is az Alaptörvény normatív részévé tette, ennek alkotmányossága már elfogadása pillanatában meglehetősen vitatott volt – az alapvető jogok biztosa indítványozta is az alkotmányossági felülvizsgálatot.²⁸

A módosítással ráadásul az a helyzet állt elő, hogy az Alaptörvény nem, csak az Ár. tartalmazta a választójog regisztrációs korlátozását. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor 45/2012. (XII.29.) AB-határozatában visszamenő hatállyal kimondta az Ár. számos pontjának alkotmányellenességét. Az indokolás szerint az Ár. megsemmisített pontjai nem tekinthetők az Alaptörvény normatív részének, mert eredetileg csak az Ár. adott erre önmagának felhatalmazását, az Alaptörvény szövegébe csak később, már az Ár. elfogadása után került bele az a kitétel, miszerint „A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.” Másodsorban az Ár. alkotmányellenessége mellett szól az a tény, hogy miközben az Alaptörvény részeként definiálja önmagát – és mint láttuk, a Parlament később ezt az Alaptörvény normaszövegében is megjelenítette – az Ár. elfogadására nem az Alap-

A NEMZETKÖZI HIVATKOZÁS NEM ÁLLJA MEG A HELYÉT – ABBAN AZ ÉRTELEMBEN LEGALÁBBIS BIZONYOSAN NEM, HOGY A HOZZÁNK HASONLÓAN ÁLLANDÓ, KÖZPONTI LAKCÍM- ÉS NÉPESSÉG-NYILVÁNTARTÁSSAL RENDELKEZŐ ORSZÁGOKBAN NINCS ELŐZETES REGISZTRÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG.

törvény módosítási eljárásának szabályai szerint került sor. Az AB tehát formai okokból, közjogi érvénytelenségre hivatkozva semmisítette meg az Ár. nem átmeneti jellegű szakaszait, így az időközben bekerült, előzetes regisztrációra vonatkozó szabályokat is. Ugyanakkor – a formai okok mellett – megítélés szerint tartalmi értelemben is üzent a jogalkotónak, amikor kimondta, hogy „Az Ár. a jelenlegi formájában egyfajta „nyitott kapu” vagy „csúszda törvény”, illetve az „Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény”. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó szándéka szerint az Ár.-on keresztül alaptörvényi szintű védelmet élveznének olyan újabb és újabb rendelkezések is, amelyek ténylegesen nem részei az „egy és egységes” Alaptörvénynek (ennek következtében kizárt lenne az Alkotmánybíróság általi tartalmi felülvizsgálatuk). Az Ár. „nyitott kapu törvény” jellegét Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.) (a továbbiakban: Am2.) egyértelműen megerősíti, tekintettel arra, hogy hatályát és hatását tekintve egyértelműen nem átmeneti rendelkezést iktatott az Ár.-ba; olyan rendelkezést, amelynek alapján részben sarkalatos törvény került megalkotásra.” Vagyis az AB kifejezetten elutasította, és alkotmányellenesnek ítélte a jogalkotó azon megoldását, mely kizárólag arra szolgál, hogy egy vélhetően alkotmányellenesnek ítélt törvényi megoldást előre bebiztosítson.²⁹

Az Alkotmánybíróság tehát első lépésben kimondta, hogy az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény normatív részének – ebből önmagában is következik, hogy ebben az esetben az Ár.-ben szereplő választójogi korlátozás sem tekinthető alkotmányos erejű (szintű) korlátozásnak – vagyis az előzetes regisztrációt, amennyiben a jogalkotó fenn akarná tartani, kénytelen lenne az Alaptörvény normaszövegébe beilleszteni. Emellett azonban a tartalmi alkotmányellenesség fennmarad – a jogalkotó ugyanis ezzel a lépéssel elválasztaná a választójogot és a választójog gyakorlását, ez utóbbit olyan korlátozáshoz kötve, melynek alkotmányos indokaival – a csakis e korlátozás által megvalósítható cél definiálásával – egyébiránt nem szolgál.³⁰

A választójog általánosságáról és ennek korlátozásáról az Alkotmánybíróság már 1991-ben kimondta, hogy „sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár

az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz” (6/1991. (II.28.) AB határozat).³¹ Alapvető kérdés tehát, hogy szükséges-e az előzetes regisztráció, melynek elmulasztása esetén az állampolgár elveszíti választójoga gyakorlásának lehetőségét, vagyis kizárja őt az állam a tényleges választásból.

Az Ár. módosításának (és a Ve. elfogadásának) időpontjában Magyarországon az ún. passzív választói regisztrációs modell él, vagyis az állam felelős a választópolgárok névjegyzékének összeállításáért – e névjegyzék a központi népszerűségi nyilvántartási rendszeren alapul. Jelenleg tehát nincsen olyan technikai indok, amely az államot arra kényszerítené, hogy a létező névjegyzék mellett egy újabb, a választópolgárok önkéntes bejelentkezésére épülő névjegyzéket is összeállítson, és ennek elmulasztásával bárkit kizárjon a választójogból.³²

Érdeemes ismét idézni a strasbourgi bíróság Grúziai Munkáspárt kontra Grúzia-ítéletét (Georgian Labour Party v. Georgia, 9103/04), melyben a Grúziában bevezetett előzetes regisztráció intézményéről megállapította, hogy ennek fenntartása a korábbi évekből a választási hatóságok számára rendelkezésre álló névjegyzékek pontatlansága miatt vált szükségessé. A bíróság az ítéletben hangsúlyozza, hogy a pontos választói névjegyzék a szabad és demokratikus választások alapvető feltétele, azonban ennek összeállítása több módon is történhet.

Az országgyűlési választásokról szóló 2011. évi CCIII. törvény, amely bevezeti a nemzetiségi szavazat intézményét, a kisebbségi önkormányzati választásokon már alkalmazott gyakorlathoz hasonlóan az országgyűlési választásokra is létrehozta a nemzetiségi névjegyzéket.³³ Megjegyzendő hogy a 2006-os és 2010-es önkormányzati választásokon sem volt szükség általános, minden választóra kiterjedő előzetes regisztráció bevezetéséhez a kisebbségi önkormányzatok megválasztását megalapozó kisebbségi névjegyzék összeállításához, így nem világos, hogy miért ne lehetne ezt a megoldást a soron következő országgyűlési választásokra is alkalmazni.

Az Ár.-módosítás indokolása szerint az előzetes regisztráció azt szolgálja, hogy a választójogot az ál-

lam „azok számára biztosítsa, akik előre jelzik, hogy e jogukat gyakorolni kívánják”. Az általános választójog elvéből, az ezt deklaráló nemzetközi egyezményekből és az Alkotmánybíróság vonatkozó, már idézett gyakorlatából is az következik, hogy a választójog főszabály szerint minden nagykorú állampolgárt megillet – függetlenül attól, hogy ezt külön kérvényezi-e. Az a korlátozás, mely a választójog gyakorlását csak azoknak biztosítja, akik ezt külön kérik, alkotmányosan nem indokolható, és mint láttuk, a jogalkotó sem tudott erre érdemi választ adni. A kisebbségi és nemzetiségi szavazati jog előzetes regisztrációhoz kötésénél ugyanis, amelyre a kormánypárti többség rendszerint hivatkozik, létezik alkotmányos indok: kisebbségi/nemzetiségi identitásunkat az állam nem tartja automatikusan számon (ellentétben a népességnyilvántartással), így akik e speciális választójogukkal akarnak élni, azoktól elvárható, hogy a választói névjegyzék létrehozása érdekében ezt előzetesen jelezzék. Áruklodó az indoklás abból a szempontból is, hogy a rendszeresen hangoztatott – ámbár tényekkel sosem igazolt – névjegyzékproblémákat nem említi, nem azokra hivatkozik; ehelyett azt mondja, hogy csak az szavazzon, aki ezt az államnak előre jelzi.

A választójog kibővítése (a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára) és specializálása (a pártokra adható szavazatok helyett nemzetiségi szavazatokkal élni kívánó állampolgárok számára) nem eredményezheti az eddig választójoggal rendelkező állampolgárok esetleges jogfosztását. A választójog ugyanis nem valamiféle korlátozottan rendelkezésre álló jószág, amelyet valakiktől el kell venni (illetve ennek lehetőségét fenn kell tartani) ahhoz, hogy a jószágot egy eddig azzal nem rendelkező közösségnek biztosítsák. Ugyanakkor nem is állami kegy – nemcsak azoknak kell biztosítani, akik „e jogukat gyakorolni kívánják”. E logika mentén ugyanis az állam korlátozhatná a gyülekezési vagy az egyesülés szabadságát is, speciális névjegyzékeket létrehozva a gyülekezési vagy éppen egyesülési jogokkal élni akarók számára. Mint láttuk, a vonatkozó nemzetközi egyezmények mindegyike az állam feladatául szabja a szabad választások és az általános választójog biztosítását – ugyanakkor egyik egyezményből sem vezethető le az a megközelítés, miszerint az állam ezen kötelezettsége csak azokkal szemben áll fenn, akik ezt kifejezetten igénylik.

Végül, fontos megjegyezni azt is, hogy önmagában attól, hogy egy kétharmados többség beleír valamit az Alaptörvénybe, az még nem lesz alkotmányos – legalábbis a szó tartalmi, normatív értelmében. Ahogyan erre – többek között – Kiss László

alkotmánybíró is felhívta a figyelmet a 61/2011. (VII. 13.) alkotmánybírósági határozathoz írt különvéleményében: „*Hogyan lenne összeegyeztethető az alkotmányos berendezkedéssel, ha például – ad absurdum – akként rendelkezne egy alkotmánymódosító törvény, hogy a jövőben Magyarország rabszolgatartó „köztársaság” lesz? Egy alkotmánymódosító törvény hozzányúlhatna-e akár ezzel a tartalommal is az Európa Tanácsban és az Európai Unióban eddig érintetlen magnak számító emberi jogi katalógushoz, valamint a magyar Alkotmány preambulumban [...] is tételesen felsorolt „demokrácia” és „jogállam” parancsához?*”³⁴

A testület e tartalmi alkotmányosságra vonatkozó elvet erősíti meg az Ár.-ről szóló határozatában: „*Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ius cogens. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja. Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszhető szigorából.*” Ezzel a testület lényegében kimondta azt, amit a már hivatkozott 61/2011. határozatban még nem: önmagában nem lesz valami alkotmányos csak attól, hogy alkotmányba, alaptörvénybe emeli a jogalkotó, hiszen az alkotmányosságnak vannak állandó formai és tartalmi elemei is.³⁵

Úgy vélem, hogy miként a rabszolgatartás sem lenne csupán csak azért alkotmányos, mert kellő többséget kapna egy parlamenti szavazás során, ugyanez érvényes a választójog gyakorlásának szűkítésére is: alkotmányos kényszer és indok nélkül is lehet ugyan korlátozni annak gyakorlását, de a matematikai parlamenti többség nem jelent automatikusan jogállami és alkotmányos legitimitációt.

A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSI TÖRVÉNY ALKOTMÁNYOSSÁGA

Az Ár. már említett módosítása után a Parlament 2012. november 26-án elfogadta a nyilvánosságban sokat vitatott választási eljárásról szóló törvényt is. Az államfő, élve az Alaptörvényben neki biztosított normakontroll lehetőségével, december 6-án az Alkotmánybírósághoz küldte a törvényt, megjelölve az általa alaptörvény-ellenesnek ítélt passzusokat.³⁶ Az államfő ezzel egy időben kiadott közleményében leszögezte, hogy indítványában figyelembe vette az ellenzéki pártok és civil szervezetek Ve.-ről alkotott álláspontját is.³⁷

Üdvözlendő, hogy a köztársasági elnök élt az alkotmányos vétó eszközével – már csak azért is, mert noha a kormánypárt részéről (a miniszterelnököt is beleértve) számos ígélet hangzott el egy esetleges előzetes normakontroll kezdeményezésére vonatkozóan, ezzel nyugtatva a törvény alkotmányossága miatt aggódókat, az Ár. módosítása után a parlamenti többség egyértelművé tette, hogy a jogszabályt nem kívánják megmérteni az Alkotmánybíróságnál. Az államfői indítvány ugyanakkor a regisztráció intézményét nem, csak annak részletszabályait vitatta.³⁸ Érvéle szerint ugyanis a személyes regisztráció lakcímhez kötése a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében aránytalan korlátozást jelent, másfelől a ténylegesen itt élő, de lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára is megnehezíti a regisztrációt. A köztársasági elnök ugyanakkor a regisztráció Ár.-ben szereplő előírásaival kapcsolatban pusztán annyit jegyzett meg indítványában, hogy maga az Ár. vonatkozó része aránytalanul korlátozza az Alaptörvényben biztosított választójogot: „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 lakcíméhez 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.”³⁹

Fontos megjegyezni azt is, hogy ellentétben a parlamenti többséggel, a köztársasági elnöki indítványban megjelenik a központi névjegyzék állapotára vonatkozó kritika: eszerint a névjegyzék állapota, annak összeállítása a választójog biztosításának elemei része, ugyanakkor – idézve egy ombudsmani jelentést (AJB-267/2012.) – ez ma aligha elérhető, hiszen „a lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan

arra, hogy valóságban módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó- illetve tartózkodási helyéről”. Úgy tűnik, az államfő e jelentésre – mely szerint kb. 40 ezer embernek nincs állandó lakcíme, csak tartózkodási helye⁴⁰ – alapozva úgy ítélte meg, hogy a névjegyzék állapota olyan mértékű és minőségű kívánivalót hagy maga után, ami a teljes választói közösség újbóli regisztrálását teszi szükségessé.

Az államfő tehát kész ténynek vette az előzetes regisztráció intézményét, és csak egyes részletszabályokat kritizált – az Alkotmánybíróság azonban I/3653/2012. határozatában, érdemben is vizsgálva a regisztráció bevezetését, lényegében az e tanulmányban előzőleg már említett indokolással és alátámasztással megsemmisítette az előzetes regisztrációra vonatkozó Ve.-beli előírásokat is.

A határozat az időközben alkotmányellenesnek minősített és ezért megsemmisített Ár. regisztrációra vonatkozó előírásait már nem vette figyelembe – az eljárási törvény regisztrációs előírásainak felülvizsgálatát az Alaptörvény XXIII. cikkéhez viszonyítva végezte el. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy noha a határozat áttekinti a vonatkozó nemzetközi gyakorlatot és a strasbourgi esetjogot is, a döntést nem a nemzetközi jog, hanem az Alaptörvényben garantált általános választójog értelmezése mentén hozta meg a testület.⁴¹ Ugyanakkor a nemzetközi joggyakorlatot és a strasbourgi esetjogot összegezve arra a megállapításra jut, hogy „általános érvénnyel megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozás csak legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. Bejártott, működő választói névjegyzék mellett – figyelembe véve, hogy az általános választójog immár nem privilégium, azt a választópolgárok lehetőleg minél szélesebb köre számára biztosítani kell –, az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg.”

A döntés az általános választójog három lényegi elemét erősíti meg. Egyrészt, hogy a választójog mint a népszuverenitást érvényre juttató alapvető jog nem kiváltság, hanem minden állampolgárt megillet. Ebből következik – mint minden alapjog esetében – az állam azon intézményvédelmi kötelessége, hogy e jog gyakorlását biztosítsa, azaz „nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná”. A bíróság kimondja az e tanulmányban már ismertett strasbourgi esetjog (különös tekintettel a Hirst-esetre, valamint a grúz esetre hivatkozott) azon megállapítását is, miszerint „az állam alapvetően szé-

les mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot”.

A választójog korlátozására vonatkozik a döntés második fontos pontja: eszerint – ahogyan azt e tanulmány már a fentiekben megelőlegezte – a választójogra vonatkozó alapvető előírásokat magában az Alaptörvényben kell rögzíteni.⁴² Természetesen a jogalkotó azt vélelmezte, hogy a regisztráció Ár.-be illesztése ezt a problémát megoldja, de mint láttuk, az Alkotmánybíróság az Ár. „alkotmányellenesség-megelőző” szerepkörét nem fogadta el, a regisztráció beillesztését pedig kifejezetten kritizálta fentebb idézett, vonatkozó döntésében.

A regisztrációra vonatkozó harmadik fontos megállapítás annak szükségszerűségi vizsgálata. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a ma létező lakcímnnyilvántartási rendszer mellett nincs szükség előzetes regisztrációra: „Az állam rendelkezésére álló nyilvántartásokat a Törvény maga is olyanoknak tekinti, mint amelyek alkalmasak a választások zökkenőmentes és átlátható lebonyolítására. [...] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójog gyakorlásának a Törvény alapján kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötése a választójog tényleges egyenlőségének előmozdítását sem célját, sem eredményét tekintve nem szolgálja, ezáltal nem képezheti a vizsgált korlátozás alkotmányos indokát.” A határozat ráadásul kiemeli, hogy Magyarországon 1990 óta sosem volt szükség az általános regisztráció alkalmazására, így mostani bevezetése csak akkor lenne indokolt, ha nem létezne a jelenlegi vagy ahhoz hasonló központi nyilvántartási rendszer. A testület egyben azt a számos kormánypárti képviselő által hangoztatott indokolást is elvetette, miszerint a regisztráció növelné a választói tudatosságot.⁴³

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntései megerősítik az általános választójog alkotmányos védelmét – s megnehezítik a jogalkotó számára, hogy az általános, kötelező előzetes regisztráció eszközével korlátozza a választójogot. S noha az Ár. hatályon kívül helyezése után még azt lehetett a kormánypárti nyilatkozatok alapján vélelmezni, hogy a kormánytöbbség a megsemmisített előírásokat beilleszti az Alaptörvény normaszövegébe, az AB Ve.-ről szóló döntése után inkább úgy tűnik, hogy az előzetes regisztrációs kötelezettséget mégsem rögzítik az Alaptörvényben.

A regisztrációt tárgyaló politikatudományi munkákból az derül ki, hogy az előzetes regisztráció meglehetősen költséges és bonyolult intézményét általában két okból kezdeményezik a politikai szereplők. Az egyik ok, ha a létező választói névjegyzék nyilvánvalóan nem pontos, megbízható, olyan társadalmi események okán, melyek alapvető változásokat eredményeznek az ország lakosságának összetételében, és az állam működésében (pl. polgárháborúk, jelentős természeti katasztrófák, jelentős menekült-hullám). Magyarországon erről – szerencsére – nincsen szó, vagyis kénytelenek vagyunk a másik okot feltételezni az előzetes regisztráció kormánypárti preferálása, törvénybe iktatása és alkotmányosságának utolsó pillanatig való hangoztatása mögött. E másik ok a kormányzat azon szándéka, hogy bizonyos állampolgárokat, választói csoportokat intézményes eszközökkel és nagy létszámban tartson távol a választásoktól.⁴⁴

Ha a most alkotmányos mércék által megbukott előzetes regisztrációról le is tett a jogalkotó, az elmúlt fél év nyilatkozatai, az általános választójog elvének tagadása, a műveltségi cenzus valamiféle beiktatása – és ezzel a „nem eléggé felkészült” választók kizárása alapvető politikai jogukból – nem válnak meg nem történtté. A szándék, mely a jogalkotó elképzelései szerint alaptörvényi előírásban is testet öltött volna, „csak” az általános választójogot, a népszuverenitást és a demokratikus választás elvét sértette volna. A jogszabályokat az AB megsemmisítette. Hogy a szándék ezt túléli-e, hamarosan, legkésőbb 2014-ben, kiderül.

JEGYZETEK

1. A jelöltállítás megnehezítése, illetve megkönnyítése a relatív többségi rendszerre való áttérés politikai következményeinek és az ellenzék mostani fragmentáltságának felismerésével is magyarázható: minél több jelöltet engedek a startvonalhoz állni, annál inkább megnehezítem egy egységes ellenzék létrejöttét. S mivel csupán relatív többséget kell szerezni az egyéni választókerületi mandátum megszerzéséhez, így a minél több jelölt/párt indul a választáson, annál könnyebb a nagyobb párt(ok)nak mandátumot szerezni. Természetesen ez a politikai megfontolás teljesen legitim – de fontos látni, hogy a választási rendszer ezen elemei rendszerint és elsősorban a reformot végrehajtó pártok politikai érdekei mentén alakulnak.
2. CSUHAJ Ildikó: A Fideszben felmerült a „vadbarmok” kizárása a voksolásról, *Népszabadság*, 2012. május 22. http://nol.hu/belfold/20120522-elozetes_regiszt_raciot_akarnak_

3. Magyarország Alaptörvényének második módosítása, <http://www.parlament.hu/irom39/08404/08404.pdf>
4. Lásd például: Richard S. KATZ: Why are there so many (or so few) electoral reforms? in: *The Politics of Electoral Systems*, Michael GALLAGHER – Paul MITCHELL (eds.), 57–76, Oxford University Press, 2009; Pippa NORRIS: *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press, 2004; illetve Alan RENWICK *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge University Press, 2010.
5. Természetesen nem csak politikai indokok generálhatnak választási reformot: sor kerülhet erre alkotmányossági problémák orvoslása, államterület-változás, diktatúrából demokráciába vezető rendszerváltás esetében is. Ám az még ilyen esetekben is tetten érhető, hogy a választási rendszer fő elemeit (választási formula, kerületkialakítás stb.) a politikai aktorok érdekei alapvetően meghatározzák.
6. Robert ELGIE: France: Stacking the Deck, in: *The Politics of Electoral Systems*, Michael GALLAGHER – Paul MITCHELL (eds.), 119–136, 119–121. Oxford University Press, 2009.
7. Roberto D'ALIMONTE: Italy: a Case of Fragmented Bipolarism, in: *The Politics of Electoral Systems*, Michael GALLAGHER – Paul MITCHELL (eds.), 253–276, 254–256. Oxford University Press, 2009.
8. Itt és most kifejezetten az alkotmányos követelményekre gondolok – politikai értelemben természetesen akár a választási rendszer reformjánál is elvárható demokráciaminimum lehet, hogy egyetlen parlamenti párt se éljen vissza alkalmi többségével, és legalább érdemi egyeztetést folytasson a szakmai és társadalmi, politikai szereplőkkel, a többi parlamenti párttal. Erre az Európa Tanács Velencei Bizottsága is felhívta a figyelmet a magyar választási törvényről elfogadott véleményében, azt hangsúlyozva, hogy a választási rendszer alapvető átalakítása esetén, beleértve a választókerületek meghatározását és a választási formula megválasztását, lehetőség szerint széles, az érintett szereplők bevonásával kialakított, az eltérő politikai álláspontokat figyelembe vevő konszenzusra kell törekedni. Ugyanis ez a konszenzus teremt az új választási rendszer számára közbizalmat és hitelességet (lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)012-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)012-e.pdf)). Ugyanígy nem elhanyagolható szempont, hogy milyen politikai indokokkal magyarázza egy párt a reformot: a jelen magyar esetben a kétharmados többség rendre a választói felhatalmazást említi. Ezt érvényesnek tekinthetjük a parlamenti létszámcökkentésre, mert a Fidesz álláspontját a 200 fős Országgyűlésről már a 2010-es választások előtt is ismertük. Azonban a választásokat megelőzően sem a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező (kettős) állampolgárok választójogáról, sem az előzetes regisztrációról nem esett szó, így ezekre a Fidesz-szavazók felhatalmazást sem adhattak.
9. Az Alkotmánybíróság határozatai 2004, 451–452.
10. Az Alkotmánybíróság határozatai 2004, 453.
11. Az Alkotmánybíróság határozatai 2004, 454.
12. Szabadság és felelősség c. szakasz, XXIII. cikk (4) „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”
13. European Commission for Democracy Through Law: *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*. Adopte by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions, (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002)., [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf)
14. Alajos Kiss v. Hungary, no.38832/06, ECHR, 36.
15. Ettől persze csak formailag, és nem tartalmilag lehetett volna alkotmányos a regisztráció intézménye – de az Átmeneti Rendelkezések alkotmányellenessége miatt még ez az érvelés is megdőlt.
16. „Ha egy választó nem akar részt venni a választásokon, nem érdekli a politika, és nem akar együttműködni az állammal, akkor az államnak sem kötelessége, hogy ez a választó szerepeljen a választói névjegyzékben” – érvelt egy grúz választási bizottsági vezető (lásd: Georgian Labour Party v. Georgia, no.9103/04, ECHR, 24.) Megjegyzendő, hogy Grúziában a regisztrációt a létező névjegyzék katasztrofális állapota indokolta, melyet a választásokon részt vevő nemzetközi megfigyelők is megerősítettek. Utcák, kerületszek, társasházak lakóinak sokasága nem szerepelt a választói névjegyzékben, miközben már elhunyt személyek jelentős számban rajta voltak e listákon (Georgian Labour Party v. Georgia, no.9103/04, ECHR, 49–51.).
17. A nemzetközi példákkal kapcsolatban ráadásul nem egyszer a tényekkel ellentétes állítások jelennek meg kormánypárti oldalról: Gulyás Gergely (Fidesz) országgyűlési képviselő például a *Magyar Narancs* 2012. október 31-i számában megjelent interjújában azt állítja, hogy „a szocialisták a választás kötelezettségét írják elő, ami regisztráció nélkül példátlan a demokratikus világban. Arra van csak példa, hogy ha valaki feliratkozott, akkor kötelező szavaznia is, de a regisztráció nélküli kötelező szavazás egy alkotmányos alapjogot kötelezettséggé változtatna”. Ez az állítás tényszerűen nem igaz: sem Görögországban, sem Belgiumban nem létezik a nálunk most bevezetni kívánt előzetes regisztráció, pedig mindkét országban kötelező a választási részvétel.
18. Lásd: NORRIS 2004,172–173. Hovatovább, ha a jogalkotónak ennyire szívügye a részvétel növelése, akkor nem a többségi, hanem az arányos választási rendszer irányba kellett volna ellépni a reform során, a tisztán

- arányos rendszerekben ugyanis 7,5–11%-kal magasabb részvételi arány is elérhető, mint a többségi és a vegyes választási rendszerekben. NORRIS 2004,161–163.)
19. Jól mutatja a választási eljárási szabályozás nem ismeretét, hogy a mostani Ve. vitájában egyes kormánypárti képviselők azzal érveltek a regisztráció bevezetésének alkotmányossága mellett, hogy azt még a szocialista párt vezette be. Lipők Sándor (Fidesz) 2012. október 2-i felszólalása tanulságos példa: *„A regisztráció intézményét nem a Fidesz találta ki, azt a szocialisták találták ki”* (Lukács Zoltán: *Végre ideértünk! Ebbe két óra kellett.*) *A helyi önkormányzati választások alkalmával, amiről Önök beszélnek, miért nem úgy döntöttek, hogy a kisebbségi listára azokat kellett volna fölírni, vagy olyan listát kellett volna létrehozni, akik nem akarnak a kisebbségi listán szerepelni ebben a dologban? Akkor ezt miért nem így szavazták meg annak idején ezzel a kérdéssel kapcsolatosan, tisztelt uraim?* (Közbeszólás az MSZP padsoraiból: Jézusom! – Taps az MSZP soraiban.) *Ez azt jelenti, hogy a regisztrációt a választási eljárási törvénybe önök vezették be, a Fidesz azt a posztot tölti be ebben a történetben, hogy kiterjeszti ennek a regisztrációnak a kérdését.*” A kisebbségi választójog gyakorlásáról szóló Ve.-módosítást 2005. október 17-én fogadta el a Parlament – kétharmados többséggel, vagyis nem a szocialisták, hanem többek között a Fidesz támogató szavazataival is. Ám ennél nagyobb jelentősége van annak, hogy ez a speciális regisztráció egy 15 éves alkotmányos problémát orvosolt, és nem tekinthető az általános regisztráció előzményének.
 20. NOL/MTI: Rogán szerint szocialista csökevény, de irigylik tőlünk, *Népszabadság*, 2012. október 15. http://nol.hu/belfold/nepesseg-nyilvantartas__rogan_szerint_szocialista_csokeveny__de_irigylik_tolunk
 21. A regisztráció során a szavazók – természetesen államonként eltérő módon, de – úgy biztosíthatják részvételüket az előválasztásokon, hogy valamelyik párt szavazójaként regisztrálnak. Ez természetesen nem köti őket a végső választáson leadott szavazatukat illetően, de lehetőséget teremt, hogy választási év első felében lezajló előválasztásokon részt vehessenek.
 22. Az ekkoriban már döntően csak a déli államokban alkalmazott, eredetileg az 1840-es években bevezetett ún. 'literacy test' egyetlen érdemi funkciója nem a tényleges írni-olvasni tudás mérése volt, hanem a feketék kizárása a választójogból, mely gyakorlat még az 1950–60-as években is működött – nem véletlen, hogy a polgárjogi mozgalom egyik vezetője, Martin Luther King is a jogegyenlőségért vívott küzdelem egyik legfontosabb részének tekintette a regisztráció megtisztítását a visszaélésekre lehetőséget teremtő eszközök alkalmazásától. A regisztráció jogfejlődéséről és praxisáról, valamint a 'literacy test' alkalmazásáról és az ehhez kapcsolódó visszaélésekről részletesen lásd: Alexander KEYSSAR: *The right to vote. The contested history of democracy in the United States*. Basic Books, New York, 2000.
 23. Jelenleg Észak-Dakota az egyetlen állam, ahol nincs előzetes regisztráció, <http://www.nd.gov/sos/electvote/voting/voter-qualifi.html>
 24. A HAVA-ról lásd: http://www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx, az egyes államok részletes szabályozása: <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/voter-id.aspx>.
 25. A republikánusok találékonyágáról, a Voter ID körüli harcokról és a gyakorlatról lásd: Ari BERMAN: *The GOP war on voting*, *Rolling Stone*, 2011. augusztus 30. <http://www.rollingstone.com/politics/news/the-gop-war-on-voting-20110830>
 26. A részletes szabályokat lásd: <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Comment-voter/L-inscription-sur-listes-listes-electorales>, valamint Jennifer S. Rosenberg-Margaret CHEN (2009): *Expanding Democracy: Voter registration around the World*. Brennan Center for Justice, New York School of Law, 2009, http://www.brennancenter.org/page/-/publications/Appendix_France.pdf
 27. *„Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy (...) c) a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen”* – 2011. évi CCIII. törvény 4.§ (2) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a jogalkotó választhatta volna azt a megoldást is, hogy az adott területen élő állampolgárok arányához viszonyítva alakítja ki a választókerületeket, hiszen mindkét megoldás elfogadott a nemzetközi joggyakorlatban.
 28. Az ombudsman alkotmánybíróági indítványa az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban: <http://obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120313.htm>, valamint az indítvány fenntartásáról: http://obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120927_2.htm. Az ombudsmani AB indítvány előzménye Halmi Gábornak az alapvető jogok biztosához intézett beadványa. Az Ár. kritikáját fogalmazza meg a 2012 februárjában megjelentetett Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről: Amicus brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiről és a legfontosabb sarkalatos törvényekről, *Fundamentum*, 2012/1. 5–34.
 29. Az idézetben is hivatkozott Am2. az előzetes regisztráció már ismertetett részletszabályait tartalmazta.
 30. Alapvető formai alkotmányossági problémára hívja fel a figyelmet a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet is, nemcsak az Ár. módosításával kapcsolatosan, hanem a Ve. tervezetéről készített állásfoglalásában is azt hangsúlyozva, hogy *„a választási eljárásról szóló (...) törvényjavaslatot kormánypárti képviselők*

Alaptörvény-ellenesen egyéni indítványként terjesztették a parlament elé. A sarkalatos törvények előkészítése, az elkészült tervezet szakmai és társadalmi vitára bocsátása a kormány feladata (Magyarország Alaptörvénye, Záró rendelkezések 4. pont).” A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet álláspontja a választási eljárásról szóló T/8405. sz. törvényjavaslat V-VI. fejezetéről, („A központi névjegyzék” és „A szavazóköri névjegyzék”), 2012. október 3. http://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_-_valasztasi_eljaras_-_20121003.pdf

31. Az Alkotmánybíróság határozatai 1991, 20.

32. Ezt igazolja egybíránt a Ve.-tervezet azon kitétele is, amely szerint „a Nemzeti Választási Központ a) azt, aki a feliratkozási időszak első napján jogosult arra, hogy kérje a névjegyzékbe vételét, a feliratkozási időszak előtti augusztus hónapban, b) azt, aki a feliratkozási időszak első napját követően válik jogosulttá arra, hogy kérje a névjegyzékbe vételét, jogosultságának megszerzését követően levélben tájékoztatja a választójoga gyakorlásának feltételeiről és névjegyzékbe vételéről.” 41. A választópolgárok tájékoztatása a névjegyzékbe vétel módjáról, 86. §. Vagyis az állam nemcsak tudja, hogy mely állampolgárai rendelkeznek választójoggal, hanem tájékoztatja is őket, hogy regisztráljanak. Az előzetes regisztráció alkotmányos bevezetéséhez előbb meg kellett volna teljesen szüntetni a jelenlegi névjegyzéki rendszert, és ezt követően nyílt volna a jogalkotónak lehetősége arra, hogy pontos választói névjegyzékek hiányában áttérjen az eddigi passzív regisztrációs modellről az aktívra.

33. A Velencei Bizottságnak a magyar választási törvényről írt véleménye egybíránt kifejezetten azt javasolja, hogy a választóknak akár a szavazás napjáig meg kellene hagyni a választás lehetőségét arra, hogy „rendes” választójogukkal a pártlistákra vagy pedig „nemzeti2-ségi” szavazatukkal a nemzetiségi szervezetekre szavazhassanak.

34. Az Alkotmánybíróság határozatai 2011, 347.

35. Nem hagyhatjuk persze figyelmen kívül, hogy ez nem egyhangú álláspont; öt alkotmánybíró különvéleményében kritizálta ezt az álláspontot. Azt a jövő dönti el, hogy ténylegesen rálép-e az Alkotmánybíróság az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatának útjára.

36. Az államfő alkotmánybíróági indítványa a választási eljárási törvény alkotmányosságáról, http://keh.hu/pic/upload/20121206_ab_inditvany_vej.pdf

37. Elnöki nyilatkozat a választási eljárási törvényről, 2012. december 6., http://keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/1701-Elnoki_nyilatkozat_a_valasztasi_eljarasi_torvenyrol

38. Azt ugyancsak nem tartotta aggályosnak a köztársasági elnök, hiszen nem említette indítványában, hogy a Ve. – szemben a már idézett alaptörvényi előírással

(Záró rendelkezések, 4. pont) – nem a kormány előterjesztése, hanem egyéni képviselői indítvány útján került a Parlament napirendjére, kizárva ezzel mindenfajta érdemi egyeztetést.

39. Indítvány, 7.

40. A jelentésből kiderül, hogy e meglehetősen nagy létszám döntően az állandó lakcím bejelentése körüli vitás helyzetek – albrletli tartózkodás – miatt alakult ki.

41. *„Az Alkotmánybíróság e határozatát az Emberi Jogok Európai Egyezményére és az abhoz kapcsolódó joggyakorlatra figyelemmel hozta meg. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem tartotta szükségesnek a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát lefolytatni, mivel a jelen ügyben az Alaptörvény alapján egyértelmű döntést tudott hozni.”* AB határozat, 19. Párhuzamos indokolásában azonban Kovács Péter alkotmánybíró elvégezte a nemzetközi jogba ütközés vizsgálatát, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján ugyancsak a regisztráció alkotmányellenességét mutatta ki, hangsúlyozva azt a nem elhanyagolható tényt, hogy a jogalkotó az alapjog-korlátozást magyarázni hivatott érdemi indokolással a törvényjavaslatban nem szolgált.

42. *„Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójogosultságból való kizárásra vonatkozó szabályoknak az alkotmány választójogi klauzulájából kell kitűnnie. A korábbi Alkotmány 70. §-ához hasonlóan az Alaptörvény XXIII. cikkének szövege is azt az értelmezést támasztja alá, miszerint az itt meghatározott választójogi feltételek köre zárt rendszert alkot. Ebből következően a választójogból való kizárás csak a XXIII. cikkben foglalt, kifejezetten nevesített esetekben lehetséges. Az Alkotmánybíróság tehát a választójogból történő kizáró okok zárt alaptörvényi követelményét az Alaptörvény szövege, illetve a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján is irányadónak tekinti. Ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a választójog gyakorlásának konkrét módja és részletszabályai az Alaptörvény XXIII. cikkének, valamint az alapjog korlátozására irányadó I. cikk (3) bekezdése alapján törvényben szabályozandók.”*

43. *„A választójog gyakorlásának kialakult részjogosultságából azonban indokolatlanul visszavenni nem lehet, azok korlátozására csak az Alaptörvénnyel összhangban, az I. cikk (3) bekezdésnek megfelelően kerülhet sor. Az Alaptörvény alapján a felelős, tudatos állampolgári magatartás állami elősegítése önmagában nem lehet a jogkorlátozás kellő súlyú legitim indoka, így nem szolgálhat a választójog korlátozásának alapjául sem.”*

44. Rafael López PINTOR – Maria GRATSCHEW: Voter Registration and Inclusive Democracy: Analysing Registration Practices Worldwide, in: *Voter turnout since 1945. A global report*, Rafael López Pintor – Maria Gratschew (eds.) 23–32., 26. IDEA, 2002.