32/2004. (IX. 14.) AB határozat[1]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, valamint jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítvány alapján meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő – mulasztásban megnyilvánuló – alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének haladéktalanul tegyen eleget, figyelemmel az országos népszavazásokkal, illetőleg országgyűlési képviselő választásokkal kapcsolatos határidőkre.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott választási alapelv érvényesülését sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a törvényhozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben nem alkotta meg a külképviseleti szavazás tekintetében a szavazás titkosságát biztosító garanciális rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének az 1. pontban meghatározottak szerint tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 99/N. és 99/O. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó az Országgyűlés népszavazást elrendelő 46/2004. (V. 18.) OGY határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmében, azzal összefüggésben kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is azért, mert az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára aktív választójoguk gyakorlásának feltételeit, továbbá ugyanezen indítványában kérte a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 99/N–99/O. §-ai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: 689/E/2004. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazás elrendeléséről szóló határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmet elkülönítette és külön eljárásban bírálja el. Így ebben az eljárásban – a választási és népszavazási eljárást általánosan érintő – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és az utólagos normakontrollra irányuló indítványban felvetett alkotmányossági problémákat vizsgálta az Alkotmánybíróság.

2. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmében az indítványozó rámutatott arra, hogy a választójog gyakorlásához a választójog anyagi jogi szabályainak meghatározásán túl kifejezett eljárási szabályok is szükségesek, mert ezek nélkül a választópolgár ténylegesen nem tudja leadni a szavazatát. Az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének – az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi egyezményt kihirdető törvény hatálybalépésének napján, 2004. május 1-jén hatályba lépett – új rendelkezése alapján az országgyűlési képviselők választásán, az országos népszavazáson részt vehetnek azok a választópolgárok is, akik a szavazás napján nem tartózkodnak a Magyar Köztársaság területén. A Ve. hatályos szabályai csak az európai parlamenti képviselők választása tekintetében állapítanak meg eljárási szabályokat ezen állampolgároknak a szavazásban való részvételére. Az indítványozó álláspontja szerint a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogát sérti az, hogy az Országgyűlés az országgyűlési képviselők választása és az országos népszavazás esetében nem szabályozta a szavazásban való részvételük rendjét.

3. Az indítvány szerint a Ve. 99/N–99/O. §-ai sértik az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott titkosság követelményét. A Ve. e szabályai szerint az európai parlamenti képviselők választásán a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok a Magyar Köztársaság külképviseletein adják le szavazatukat, amennyiben felvételüket kérik a külképviselet külképviseleti névjegyzékébe. Abban az esetben, ha csak egy választópolgár kéri a felvételét a külképviselet névjegyzékébe – figyelembe véve a szavazatszámláló bizottság tagjait is – legfeljebb öt választópolgár fog szavazni a külképviseleten, azaz húsz százalékos valószínűséggel kiszámítható egy választópolgár szavazata. Az indítványozó – a 20/1990. (X. 4.) AB határozatra hivatkozással – fejti ki azt az álláspontját, hogy a választójog titkossága nem abszolút követelmény, a szükségesség/arányosság tesztje szerint korlátozható, azonban ez a teszt magában foglalja azt is, hogy a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas, legenyhébb eszközt választani. A törvényhozónak ebben az esetben lehetősége lett volna az alkotmányos demokráciákban széles körben alkalmazott, a választás titkosságát kevésbé korlátozó eszközt választani a szavazás rendjének szabályozása során.

Az indítványozó rámutat arra is, hogy a vitatott rendelkezések alkotmányellenességét nem érinti az sem, hogy az Országgyűlés 2004. május 24-i ülésnapján a Ve. olyan módosítását fogadta el, amely szerint az európai parlamenti képviselők 2004. évi választásán a Ve. 99/O. §-a nem alkalmazandó, a 99/N. § szabályait pedig azzal az eltéréssel rendeli alkalmazni, hogy az összes külképviseleten leadott szavazatok számlálását együttesen az Országos Választási Bizottság hatáskörébe utalja. Ez a szabályozás csak átmeneti, egyszeri választás lebonyolítására vonatkozik, a vitatott szabályok továbbra is hatályban maradtak.

II.

Az Alkotmánybíróság e határozatát az alábbi jogszabályi rendelkezésekre alapította:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott szabályai:

„70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

„71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.”

2. A Ve.-nek az indítványozó által vitatott rendelkezései:

„99/N. § (1) A külképviseleti szavazás akkor lehetséges, ha azt a fogadó állam nem ellenzi. Nem kerül sor szavazásra azon a külképviseleten, amelynek névjegyzékében egyetlen választópolgár sem szerepel.

(2) A külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár a külképviseleten, vagy ha a külképviselet épülete nem alkalmas a szavazás lebonyolítására, a külképviselet által biztosított egyéb helyiségben szavazhat. A 61. § (3) bekezdését nem kell alkalmazni. Minden szavazóhelyiségben legalább egy szavazófülkét kell kialakítani és legalább egy urnát kell felállítani.

(3) A külképviseleten a magyarországi szavazás napján, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Azokon a külképviseleteken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest – 1 óra (greenwichi időzóna), a helyi idő szerinti 6 óra és a közép-európai idő szerinti 19 óra között lehet szavazni. Az amerikai kontinensen létesített külképviseleteken a magyarországi szavazást megelőző napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni.

(4) Szavazni személyesen lehet. A külképviseleten működő szavazatszámláló bizottság – az útlevél vagy a személyazonosság megállapítására alkalmas, magyar hatóság által kiállított igazolvány alapján – megállapítja a szavazni kívánó polgár személyazonosságát és azt, hogy szerepel-e a külképviseleti névjegyzékben. Vissza kell utasítani azt, aki személyazonosságát a fenti módon nem tudja igazolni, vagy nem szerepel a külképviseleti névjegyzéken.

(5) Ha a külképviseleten a szavazás lezárását megelőző óráig egyetlen választópolgár sem szavaz, az elsőként szavazó választópolgár a szavazatszámláló bizottság tagja is lehet.

(6) A szavazást akkor is le kell zárni, ha a külképviseleti névjegyzéken szereplő valamennyi választópolgár leadta szavazatát.”

„99/O. § (1) A külképviseleti szavazás eredményéről készült jegyzőkönyvet a külképviseleti választási iroda vezetője – elektronikus úton – haladéktalanul továbbítja az Országos Választási Irodához. A jegyzőkönyv elektronikus úton továbbított adatait az adatlapok adataival megegyező módon kell kezelni, a külképviseleti választás eredményéről nem kell külön adatlapot kiállítani.

(2) Az Országos Választási Iroda az (1) bekezdés szerinti adatokat úgy tárolja, hogy csak a szavazás magyarországi lezárását követően válhassanak hozzáférhetővé. A szavazás magyarországi lezárását követően ezeket az adatokat az Országos Választási Iroda mint a választás nem hiteles eredményét tartalmazó tájékoztató adatokat hozza nyilvánosságra.

(3) A külképviseleti szavazás eredményéről készült jegyzőkönyvet és az egyéb választási iratokat – az (5) bekezdésben foglalt jegyzőkönyv kivételével – a külképviseleten működő szavazatszámláló bizottság elnöke haladéktalanul az Országos Választási Bizottsághoz szállítja.

(4) A választás eredményét a szavazatszámláló bizottságok és a külképviseleteken működő szavazatszámláló bizottságok – a (3) bekezdés szerint az Országos Választási Bizottsághoz eljuttatott – jegyzőkönyvei alapján az Országos Választási Bizottság állapítja meg a jegyzőkönyvek beérkezését követően.

(5) A külképviseleti szavazás eredményéről kiállított jegyzőkönyv egy példánya a külképviseleten – a szavazás magyarországi lezárását követően – három napig megtekinthető. Ezt követően a jegyzőkönyvet az Országos Választási Irodához kell továbbítani.

(6) A külképviseleti szavazás választási iratait az Országos Választási Irodában a 75. § (3) bekezdése szerint kell kezelni.”

III.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, mert a Ve. nem állapította meg a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok szavazásának rendjére vonatkozó eljárási szabályokat az országgyűlési képviselői választások és az országos népszavazás esetén.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogának gyakorlására vonatkozó jogi szabályozás alkotmányossági kérdéseivel. A 3/1990. (III. 4.) AB határozatában alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. A határozat indokolásában kifejtette, hogy a szabály nem alkotmányellenes azon állampolgárok tekintetében, akiknek nincs magyarországi lakóhelyük, de sérti azoknak a magyar állampolgároknak az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogát, akik belföldi lakóhellyel rendelkeznek, csak a választás napján tartózkodnak külföldön. „Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának.” (ABH 1990, 25, 26.)

E határozatában az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét a következőkre is:

„A törvényi rendelkezés részbeni megsemmisítése folytán joghézag keletkezett, mivel a választási törvényben nincs rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok a választási jogukat hogyan gyakorolhatják. Erre tekintettel az Országgyűlésnek ezt a joghézagot – lehetőség szerint már a jelen választásokra kiható hatállyal – a választás titkosságának követelményét szem előtt tartva jogalkotással kellene pótolni.” (ABH 1990, 25, 26–27.)

Az Országgyűlés akkor a szabályozás hiánya miatt létrejött alkotmányellenes helyzetet úgy oldotta meg, hogy az Alkotmány módosításával szűkítette az aktív választójoggal rendelkező magyar állampolgárok körét, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi LXI. törvény 2. § (1) bekezdésével ugyanis a következőképpen módosította az Alkotmány 70. § (1) bekezdését:

„(1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

Az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének ilyen tartalmú módosítására tekintettel a Ve. megalkotása során nem merült fel a külföldön történő szavazás rendjére vonatkozó szabályozás igénye.

Az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi LXI. törvény 7. §-a által megállapított – 2004. május 1-jén hatályba lépett – hatályos rendelkezése az aktív választójog korábbi alkotmányi korlátozását megszüntette, minden Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár számára biztosítja mind az aktív választójogot, mind az országos népszavazásban való részvétel jogát. Így az aktív választójog és az országos népszavazásban való részvétel joga az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megilleti azokat a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárokat is, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak.

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 joguk gyakorlását.

A Ve. csak az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Epvt.) 20. §-ával beiktatott, új XI/A. fejezetében tartalmaz szabályokat a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogának gyakorlására nézve. E szabályok azonban csak az Európai Parlament tagjainak választása során alkalmazandók, az országgyűlési képviselők választására és az országos népszavazásra nem irányadók.

A külföldön történő szavazás szabályainak hiánya az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárokat kizár alapvető jogaik gyakorlásának lehetőségéből. Ezért megállapítható, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az összhangot az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének új rendelkezése és a Ve. között, nem alkotta meg azokat az eljárási szabályokat, amelyek a választójogosultság Alkotmányban történő kiszélesítésére tekintettel minden választópolgár számára biztosítják a választójog gyakorlásának feltételeit.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az indítványnak helyt adva – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását megállapította, kimondta: az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett az Abtv. 49. §-ában foglaltaknak megfelelően felhívta az Országgyűlést jogalkotási feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság a jogalkotási feladat teljesítésére irányuló felhívását – eddigi gyakorlatától eltérően – arra tekintettel határozta meg, hogy e határozat meghozatalának időpontjában több országos népszavazás elrendelésére irányuló, illetőleg időközi választási eljárás van folyamatban. Elkerülendő azt, hogy e népszavazások, illetőleg a szükségessé váló időközi választások lebonyolítására – a szabályozás hiányossága miatt – alkotmányellenes helyzetben kerüljön sor, valamint figyelemmel a mulasztás megszüntetésére irányuló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalásának előrehaladott voltára, az Alkotmánybíróság arra hívta fel az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának az országos népszavazással és az országgyűlési képviselők választásával (az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 14–16. §, Ve. 115. §) kapcsolatos törvényi határidőkre is tekintettel haladéktalanul tegyen eleget.

IV.

1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság vizsgálta a Ve. 99/N. és 99/O. §-ai alkotmányosságát is. Az indítványozónak – a 20/1990. (X. 4.) AB határozatra (ABH 1990, 69, 71.) hivatkozással – kifejtett álláspontja szerint a vitatott szabályok azért sértik az Alkotmány 71. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó – mivel nem a cél eléréséhez szükséges legenyhébb módszert választotta – abban az esetben, ha csak egy választópolgár kérte a külképviseleti névjegyzékbe való felvételét, aránytalanul korlátozza a választójog titkosságát.

Az indítvány részben megalapozott.

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, a választójog, illetőleg a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlásának, a választások demokratizmusának az Alkotmányban szabályozott egyik eljárási garanciája. Ezért az Alkotmányban szabályozott alapvető jogokat korlátozó jogszabályok alkotmányosságának megítélésére az Alkotmánybíróság által kimunkált ún. „szükségesség/arányosság” teszt alkalmazásával a szavazás rendjére vonatkozó választási eljárási szabályok alkotmányellenessége a szavazás titkosságának sérelme miatt nem ítélhető meg.

A szavazás titkosságát szabályozó 71. § (1) bekezdés az Alkotmány „A választások alapelvei” címet viselő XIII. fejezetében nyert elhelyezést. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a választási rendszer klasszikus alapelveit – általános és egyenlő választójog, közvetlen és titkos szavazás – tartalmazza, a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott azon alkotmányos követelményeket fogalmazza meg, amelyek érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése során biztosítani kell.

A szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetőleg megállapítható.

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 bízza a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a választási alapelvek garanciarendszerének kialakítását is. Ennek megfelelően az Országgyűlésnek széles mozgástere van a választási szabályok megalkotásában.

„[…] [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.” (63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.)

Ennek megfelelően az Országgyűlés szabad mérlegelésének tárgya az is, hogy a szavazás milyen módját rendeli alkalmazni a külföldön történő szavazás esetén. Önmagában az, hogy a törvényhozó a szavazásnak milyen rendjét szabályozza nem alkotmányossági kérdés, alkotmányossági kérdést akkor vet fel a szavazás, illetőleg a szavazatszámlálás törvényi rendezése, ha szabályai az Alkotmány valamely rendelkezésével ellentétesek.

A külképviseleti szavazás szabályait, mint az Európai Parlament tagjainak megválasztására vonatkozó speciális szabályokat az Epvt. iktatta be a Ve.-be oly módon, hogy a szavazás rendjére vonatkozó általános szabályokat adaptálta a külképviseleten történő szavazásra. Ennek megfelelően a Ve. 99/N. §-a csak néhány speciális rendelkezést tartalmaz a szavazás módjára nézve (a szavazás időtartama, legalább egy szavazófülke, legalább egy urna biztosítása), a szavazatszámlálás módját pedig nem szabályozza. A 99/A. §-ában úgy rendelkezik, hogy a Ve. I–X. fejezet, valamint 89. § és 93. § rendelkezéseit a XI/A. fejezetben foglalt eltérésekkel az Európai Parlament tagjainak megválasztására is alkalmazni kell. Ennek megfelelően a szavazás módjára és a szavazatszámlálásra – néhány szabály kivételével – az európai parlamenti választások során is a Ve. VIII. fejezetében megállapított általános szabályok alkalmazandók. A külképviseleten történő szavazás titkosságát tehát alapvetően a választási eljárás általános szabályai garantálják. A Ve. 99/N. és 99/O. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely önmagában a szavazás titkosságának az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott követelményét sértené.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. 99/N. és 99/O. §-a tekintetében az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg, ezért a vitatott rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó álláspontja szerint az európai parlamenti képviselők választása során a külképviseleti szavazásra vonatkozó szabályozás azért is alkotmányellenes, mert ha egy külképviseleten egy választópolgár adja le a szavazatát, a szavazatszámláló bizottság a szavazás titkosságát sértő, nagy valószínűséggel meg tudja állapítani a választópolgár szavazatának tartalmát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szavazás titkossága a választásokkal szemben támasztott feltétlen érvényesülést kívánó követelmény. A szavazás titkosságát az államnak minden körülmények között biztosítania kell. A szavazás titkosságát sérti az is, ha a szavazatok számlálása során rekonstruálható a választópolgár által leadott szavazat tartalma, a szavazatszámláló bizottság meg tudja állapítani, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külképviseleti szavazás hatályos szabályozása valóban magában rejti az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát. A külképviseleti szavazás esetén a szavazásra – még akkor is, ha arra alapvetően a szavazás általános szabályai az irányadók – a hazai szavazás kialakult és szigorúan ellenőrzött rendjétől eltérő, rendkívüli körülmények között kerül sor. A külképviseleti szavazás során kisszámú – nem tekinthető kivételes helyzetnek az sem, hogy csak egyetlen – szavazó adja le a szavazatát. Ezért a külképviseleti szavazás esetén a szavazás titkosságának biztosítása fokozott garanciákat igényel. A szavazás titkossága követelményének biztosítására már fent idézett, 3/1990. (III. 4.) AB határozatában is felhívta az Alkotmánybíróság a jogalkotó figyelmét. A Ve.-nek a külképviseleti szavazásra vonatkozó szabályai nem biztosítják teljes körben a szavazás titkosságának garanciáit. Így nem biztosított a szavazás titkossága az indítványozó által felvetett esetben sem, amikor a külképviseleten csak egy választópolgár adja le szavazatát. Ebben az esetben a szavazás rendjére vonatkozó szabályok lehetőséget adnak arra, hogy a szavazatszedő bizottság a szavazatszámlálás során rekonstruálja a választópolgár által leadott szavazat tartalmát. A választópolgár szavazatának tartalmára való következtetést lehetővé teszi a leadott szavazatok kis száma, a kisszámú szavazat miatt nyomon követhető a szavazatok leadásának sorrendje. (A Ve. 64. §-a alapján elsőként az urna lezárásakor és az ellenőrző lap elhelyezésekor jelen lévő választópolgár adja le a szavazatát, a 99/N. § (5) bekezdése alapján a szavazatszámláló bizottság tagja csak akkor lehet elsőként szavazó választópolgár, ha a szavazás lezárását megelőző óráig egyetlen választópolgár sem szavazott.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgár által leadott szavazat megismerhetősége az ilyen esetekben a szavazás titkosságának sérelmét eredményezi.

A törvényhozó ezt az alkotmányossági problémát a 2004. évi európai parlamenti választások esetében megoldotta. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról rendelkező 2004. évi XLIII. törvény új 172. §-sal egészítette ki a Ve.-t. Ebben úgy rendelkezett, hogy a 2004. évi európai parlamenti választásokon szavazatszedő bizottságok nem működnek. Az urna felbontását és a szavazatok számlálását, a külképviseleti szavazás eredményének megállapítását az Országos Választási Bizottság három erre kijelölt tagjának hatáskörébe utalta. Ez a szabályozás csak egyszeri alkalommal, a 2004. évi európai parlamenti választások alkalmával volt alkalmazandó, a 2004. évi választások lezárultával hatályát vesztette.

Következésképpen a szavazás titkosságának garanciarendszere a Ve.-nek a külképviseleti szavazásra vonatkozó hatályos szabályozásában hiányos, amely hiányosság a következő európai parlamenti választások során a titkosság elvének sérelmét eredményezheti.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott választási alapelv érvényesülését sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a törvényhozó a külképviseleti szavazás szabályozása során nem alkotta meg a szavazás titkosságát biztosító garanciális rendelkezéseket.

Egyúttal felhívta a jogalkotót arra, hogy jogalkotási kötelezettségének a rendelkező rész 1. pontjában meghatározottak szerint tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a választópolgárok széles körét érintő volta miatta rendelte el.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Strausz János s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

32/2004. (IX. 14.) AB határozat ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 2
III. ---- 4
IV. ---- 6