

Dr. Székely László
Alapvető jogok országgyűlési biztosa
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
Budapest Pf. 40
1387

Tárgy: hivatalból indított eljárás kezdeményezése választójog sérelme miatt

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

A Társaság a Szabadságjogokért civil jogvédő egyesület (TASZ) kezdeményezi, hogy az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indítson

v i z s g á l a t o t

az alábbi jogsértések, illetve alkotmányos jogokkal összefüggésben keletkezett visszásságok kivizsgálása érdekében.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának napját megelőzően pontosan meg nem határozható számú, de tömegesnek tekinthető esetben merült fel, hogy magyarországi lakcímmel nem rendelkező, a levélben szavazók névjegyzékébe felvett választópolgárokhoz - részben ismeretlen okból, részben a Nemzeti Választási Iroda köztudomású mulasztása nyomán - egyáltalán nem jutott el a szavazási levélcsomag, vagy az olyan időpontban jutott el hozzájuk, hogy a jogszabályi határidőben már nem kerülhetett sor annak a Nemzeti Választási Iroda számára történő visszaküldésére, a külképviseletre történő eljuttatása pedig elháríthatatlan, a választópolgárnak fel nem róható okból lehetetlen volt.

Fentiek által természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az aktív választójogot érintő, gyakorlását ellehetetlenítő jogsérelem következett be.

Kezdeményezzük, hogy a vizsgálat a szavazási levélcsomagok kézbesítésnek rendjével, módjával, határidejével, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságok feltárására, valamint a visszásságok orvoslása érdekében általános és egyedi intézkedések kezdeményezésére, így különösen jogszabály-módosítási ajánlás megtételére is terjedjen ki, tekintettel arra, hogy álláspontunk szerint a jogsérelmek jövőbeli bekövetkeztenek megelőzésére kizárólag az irányadó szabályozás módosítása szolgálhat kellő biztosítékkal.

I. Az indítvány ténybeli indokai

A jelen indítványban kifogásolt jogsérelmek két típusú tényállásra vezethetők vissza, amelyeket az alábbiakban részletesen ismertetünk.

1. Jogsegély-szolgálatunkhoz számos, közel kéttucatnyi megkeresés érkezett azzal a panasszal, hogy nagyrészt Nyugat-Európában és az amerikai kontinensen élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok – bár korábban sikeresen kérték felvételüket a levélben szavazók névjegyzékébe, amit a Nemzeti Választási Iroda ügyükben hozott határozatával tudtak igazolni – egyáltalán nem kapták meg a szavazási levélcsomagot. A teljesség igénye nélkül, többek között az alábbi országokban élő magyar állampolgároktól érkeztek hozzánk megkeresések: Ausztria, Brazília, Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Svájc.

2. Számos olyan eset is előfordult, amelyben a levélcsomag ugyan megérkezett, de az vagy a szavazás napján jutott el a választópolgárhoz, vagy olyan kései időpontban, amikor annak az NVI részére történő visszajuttatása már objektíve lehetetlen volt (pl. a visszaküldési határidő előtti napon). Utóbbi esetben még rendelkezésre állt volna egyes választópolgároknak az a lehetőség, hogy a legközelebbi külképviseleten személyesen adják le a szavazási levélcsomagot a szavazás napján vagy azt megelőzően [Ve. 279. § (1) bek. b) pontja].

Az esetek nagy részében azonban ezen lehetőség nem szolgált megfelelő eszközként arra, hogy a választópolgár éljen aktív választójogával. Egyes esetekben objektív lehetetlenülésről beszélhetünk: ilyen az, amikor a levélcsomag egyáltalán nem, vagy csak a szavazás napja után érkezett meg, amelyet így nem is lehetett eljuttatni időben a külképviseletre. Ehhez némileg hasonlítanak azok az esetek, amelyekben a levélcsomag ugyan a választás napja előtt, de olyan időpontban érkezett meg, hogy még abban az életszerűtlen helyzetben sem adhatott volna le érvényes szavazatot a választópolgár, ha a levélcsomag megérkezésének pillanatában azonnal elindul a legközelebbi, szavazásra kijelölt külképviseletre, mivel a távolság vagy egyéb körülmények miatt már nem ért volna oda a szavazásra. Hatásukban azon esetek sem különböznek a fentiekől, amikor nem a joggyakorlás objektív ellehetetlenüléséről van szó, de a joggyakorláshoz szélsőséges és előzetes tervezést, erőforrás-allokációt igénylő erőfeszítések megtétele lett volna szükséges, pl. repülőjegy vagy vonatjegy vétele a legközelebbi külképviseletre való eljutás érdekében, vagy éppen gyermekfelügyelet megszervezése stb. Ezen körülmények a levélben szavazás rendeltetésével ellentétes helyzeteket teremtenek: a szabályozás célja, hogy a választópolgárnak ne kelljen a külképviseleten megjelennie ahhoz hogy leadhassa a szavazatát, szemben azokkal, akik magyarországi lakóhelyüktől távol, a külképviseleten szavaznak - a levélcsomag választópolgár általi, külképviseleten leadása végeredményben olyan helyzetet teremt, mintha neki is külképviseleti névjegyzékbe vett választópolgárként lenne lehetősége a szavazásra (leszámítva természetesen azt, hogy továbbra is csak pártlistára szavazhat).

A visszásságokkal a sajtó is több alkalommal foglalkozott; a levélszavazással kapcsolatos visszásságok mostanra pedig köztudomású tényé váltak, ld. pl. a következő sajtóértesüléseket, közülük is különösen az RTL Klub Híradóját, melyből kiderül, hogy a Nemzeti Választási Iroda késve -- a célországok némelyikébe történő, a levélszavazatok megszámlálásukhoz szükséges időben és helyen történő leadását ellehetetlenítő időpontban -- adta postára a szavazási levélcsomagokat (egyres jogorvoslati eljárások miatt az utolsó szavazási levélcsomagokat csak 2018. március 21-én postázták ki):

<http://rti.hu/rtiklub/hirek/kesve-adtak-fel-a-boritekokat>
<https://24.hu/belfold/2018/04/06/sok-kulfoldon-elo-marad-le-a-valasztasrol-halottak-viszont-kapnak-szavazolapot/>;
<https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/05/jo-par-levelszavazo-megszivhatta/>
<https://444.hu/2018/04/04/kulfoldon-el-es-a-napokban-kapta-meg-a-szavazolapot-most-mar-eszebe-ne-jusson-postara-adni>

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának választási eljárásban Magyarország szavazásra kijelölt külképviseletei rendkívül egyenlőtlen területi eloszlást mutatnak. Azon választópolgár számára, aki nem egy fő- vagy nagyvárosban (azon települések, ahol külképviselet jellemzően található) vagy annak közvetlen közelében él, a külképviseleti választási iroda potenciálisan rendkívül jelentős (és a választópolgár által előre nem kalkulált) költség- és időbefektetés révén közelíthető meg – ezen áldozatok hiányában pedig ellehetetlenül a választójogának gyakorlása is. Több olyan ország is van, amelyben egyáltalán nem található magyar külképviselet, és nem minden olyan államban működik külképviseleti választási iroda, ahol Magyarország külképviselettel rendelkezik. Az pedig, hogy a fentiek miatt külképviselet hiányában más országba utazzon a választópolgár leadni a szavazási levélcsomagot - amelyet egyébként levélben lett volna szükséges feladnia - potenciálisan úgy, hogy a másik országba utazás nem csupán többletköltséget és jelentős időbefektetést igényel, de akár vízum beszerzését vagy más adminisztratív teendőket is igényel, nem elvárható. Mi több, sok esetben objektíve lehetetlen is az utazáshoz szükséges feltételek megteremtése a választási eljárás azon szakaszában, amikor a választópolgár megkapja szavazási levélcsomagját, vagy észleli, hogy a még meg sem kapott szavazási levélcsomagot -- amennyiben egyáltalán kézbesítik hozzá -- már csak külképviseleten, személyesen lesz módja leadni.

II. Az indítvánnyal érintett alapjogok és alaptörvényi rendelkezések

- **A demokratikus jogállamiság követelménye** (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*
- **Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége** (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”*)
- **Aktív választójog** (Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés: *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”*
- **A hátrányos megkülönböztetés tilalma** (Alaptörvény XV. cikk)

III. A hivatalbóli eljárás megindítását támogató indokok

A vizsgálattal érintendő Nemzeti Választási Iroda az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (Abjtv.) 18. § (1) bekezdés f) pontja szerinti közigazgatási szerv, így tevékenységének vizsgálata a törvény alapján az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

Az NVI tevékenysége a fent leírt esetek szerint természetes személyek pontosan meg nem határozható, de nagyobb csoportját érintő visszásságot valószínűsít, ezért az Abjtv. 18. § (4) bekezdése alapján fennáll a hivatalból folytatott eljárás alapja. Ugyanakkor a jogsértések egyes elszenvedőit ért jogsérelmek egyenként és együttesen sem teszik ki, illetve fedik le azt a visszásságot, amelyre az e kezdeményezés szerinti vizsgálatnak irányulnia kellene. Az eljárás hivatalbóli megindításának szükségességét nyomatékosítja az a tény, hogy a jogsértések rendkívül kiterjedtek voltak földrajzi értelemben, tehát nem egy-egy régiót, vagy országot érintettek.

IV. A tények jogi értékelése

Azzal, hogy a szavazási levélcsomag nem, vagy túl későn érkezett meg számos, azt igénylő választópolgárhoz, ezen választópolgárok nem tudtak élni a választójogukkal, politikai részvételi jogaik rajtuk kívül álló okból csorbultak. A levélben szavazók névjegyzékébe való felvételi kérelem benyújtását követően (és az oda történő felvételt elrendelő határozat birtokában) okkal számíthat rá a választópolgár, hogy a szavazási levélcsomag időben meg fog érkezni hozzá és választójogával élhet. Kirívó példaként megjegyezzük, hogy egy ügyfelünk elmondása szerint amikor panaszát előadta egy magyar külképviselet számára, ott azt a választ kapta, hogy

„mivel Magyarországon nem kötelező a választásokon való részvétel, tehát ha esetleg nem érkezne meg a levélcsomag, az sem jár semmilyen következménnyel.”

Ez mind a részvételi jogok alapjogi státuszának, mind pedig -- tekintettel arra, hogy a jogalkotó 2011-ben a Vjt. megalkotásával a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok választójoggal történő felruházásáról döntött -- a szerzett jogok védelmének nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása. A levélcsomagot igénylő választópolgár már a levélben szavazók névjegyzékében vétellel kinyilvánította azon szándékát, hogy a választójogával élni kíván, ennek elmaradása pedig számára azzal a hátrányos következménnyel jár, hogy a választáson való részvétel jogát nem tudja gyakorolni, kifejezett akarata ellenére.

A választópolgárok **indokolatlan hátrányos megkülönböztetése** (egyéb helyzetük, lakóhelyük szerint) valósult meg azzal, hogy az egyes földrajzi területek vagy államok vonatkozásában az NVI nem vette figyelembe a különbségeket és adottságokat: az NVI-nek számolnia kellett volna azzal, hogy a Magyarországhoz közelebbi régiókba, országokba gyorsabban érkezik meg a levélcsomag, mint a távolabbi területekre. A postázás késve történő megkezdése miatt az NVI akkor járt volna el helyesen, ha a Magyarországtól távolabbi területekre a sima levélként történő kézbesítéstől eltérő, gyorsabb kézbesítési módot választ. A levélben szavazó választópolgárok az állampolgárok azonos csoportjába tartoznak: azonos választási anyagi jogi és eljárási szabályozás hatálya alá esnek, választójogukat mindannyian ugyanazon módon gyakorolhatják, helyzetük tehát relevánsan összehasonlítható. Azzal, hogy számosan közülük késve vagy egyáltalán nem kapták meg a

szavazási levélcsomagot, aránytalan hátrány érte ezen választópolgárokat. Ezen hátrány bekövetkezte önmagában, mint az NVI által megtenni elmulasztott intézkedések hatása értékelendő; közömbös, hogy a helyzet, a joghátrány előidézésre vonatkozóan volt-e az állami szervezetben cél vagy szándék. A megkülönböztetésnek álláspontunk szerint pedig nincs semmilyen objektív, ésszerű indoka; *a fortiori* tehát az alapjogok vonatkozásában megvalósuló hátrányos megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatára alkalmazandó szükségességi-arányossági teszt feltételei sem teljesülhetnek.

A választásokat megszervező és lebonyolító szervek nem biztosították a választójog gyakorlásához szükséges tárgyi feltételeket a választópolgárok fent meghatározott csoportja egészének, ezáltal nem tettek eleget az **állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének** (melyet a választási eljárásban is érvényesülő követelményként állapított meg az Emberi Jogok Európai Bírósága a Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 9267/81), tekintettel arra, hogy tevőleges intézkedésekkel nem segítették elő a joggyakorlást. Itt jegyezzük meg, hogy ugyanezen ítélet szerint

“a választójog gyakorlása alanyi jog, de nem abszolút jog: az állam korlátozhatja a választójog gyakorlását, ezek a korlátok azonban nem lehetnek ellentétesek az egyezményvel; nem korlátozhatják a választójogot olyan mértékben, amely annak lényegét csorbítaná, vagy hatékony gyakorlását megghiúsítaná (...).”

Álláspontunk szerint a szavazási levélcsomagok olyan mértékű késve érkezése, amely mind az NVI-hez, mind a külképviseletre -- a szavazat érvényességéhez szükséges határidőn belüli -- eljuttatást meggátolja, az alanyi jog gyakorlásának lényegét csorbítja.

Az **állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége** keretében a választójog gyakorlásának lehetőségét minden, választójoggal rendelkező állampolgár számára kötelessége biztosítani az ezért felelős szervezeteknek a jog gyakorlásába való beavatkozástól való tartózkodáson túl a jog gyakorlásához szükséges pozitív intézkedésekkel, tevőleges fellépéssel is. A választások megszervezéséért és lebonyolításáért a választási irodák felelnek, köztük is kiemelt szerep jut a Nemzeti Választási Irodának: a választási irodák ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat; biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit; gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetőleg megsemmisítéséről; az NVI ezen felül gondoskodik a választás központi logisztikai feladatainak ellátásáról és gondoskodik a választás lebonyolításához szükséges központi nyomtatványok előállításáról és szállításáról. [Ve. 75. § (1) a), d), f) pontjai; Ve. 76. (1) d), i) pontjai].

A mulasztásokkal sérült a levélben szavazás jogintézményével szembeni bizalom nagy mértékben csökkent, aminek olyan következményei lehetnek, hogy a későbbiekben a levélben szavazásra jogosultak a megrendült bizalom miatt lemondanak a szavazati jogukról és nem regisztrálnak a levélben szavazásra (“chilling effect”).

A **demokratikus jogállamiság** elvének sérelme is bekövetkezett azáltal, hogy a levélben szavazók névjegyzékébe felvétellel az állampolgár jogot szerez arra, hogy postai úton

adhassa le a szavazatát. Az ezen lehetőségtől való önkényes megfosztás jogsértő: a megkésett postázás szerzett jog önkényes megvonásával egyenértékű. Megjegyezzük, hogy a Ve. rendszerében a választási szerveket objektív felelősség terheli jogszabályi kötelezettségük elmulasztása vagy hibás teljesítése miatt. E tekintetben különös jelentőséggel bír a Nemzeti Választási Bizottság 772/2018. számú határozata, melyben a Nemzeti Választási Irodát elmarasztaló döntés született, mivel az NVI jogszabályban foglalt kötelezettségeit nem teljesítette. Az NVB a vizsgálat során kimentési, mentesülési szempontokat, a jogsértés okát nem vizsgálta, tehát az objektív felelősség elveit alkalmazva járt el.

A demokratikus jogállamiság egyik kritériuma, a jogbiztonság is sérül azáltal, hogy a választójog gyakorlásának módja kiszámíthatatlanná válik. A jogalkalmazás és a joggyakorlás feltételeinek kiszámíthatósága, a bizalomvédelem is sérül ezáltal.

V. Javaslatok

A fentiek szerint kérjük, hogy a T. Biztos Úr tegyen olyan jogszabály-módosítási javaslatot, amely garantálja, hogy a szavazási levélcsomag feladása és átvétele visszakövethető, könyvelt módon történjen úgy, hogy eközben az olyan visszaélések, mint pl. a kétszeri igénylés lehetőségének kizárása is megtörténik. Erre számos megoldás kínálkozik, példálózó jelleggel az alábbiak:

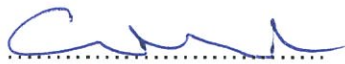
- A szavazási levélcsomag ajánlott, tértivevényes küldeményként való postázása;
- A szavazási levélcsomag futárszolgálattal történő kézbesítése;
- A szavazási levélcsomagok országonkénti egyben kézbesítése diplomáciai poggyászként a külképviseletekre, majd onnan történő továbbszállításuk a címzetteknek;
- A fentiek mellett és helyett is megoldás lehet az, ha a levélben szavazók névjegyzékbe vételének megkezdésére rendelkezésre áll határidő előbbre hozása szükséges amellet, hogy a regisztráció véghatárideje is előbbre kerül. Ez a megoldás különösen megfelelő lehet annak fényében, hogy a levélszavazók névjegyzékébe történő felvétel joghatásával bíró, központi névjegyzékbe vételi kérelem két országgyűlési általános választás között is tetszőleges időpontban benyújtható és elbírálásra kerül (a Ve. 91-95. §-ai nem tartalmazzak e vonatkozásban időbeli megszorítást), a Nemzeti Választási Iroda pedig az országgyűlési képviselők általános választásai előtt rendkívül aktív kampányt folytat, az érintett választópolgárokat a névjegyzékbe vételi kérelem benyújtására és a választási részvételre buzdítva (ld. pl. ezen videókat, "Levélszavazás" és "Külhoniak választási regisztrációja" címmel).

Kérem továbbá, hogy éljen további jogköreivel, amelyek elősegítik a levélben szavazók választójogának hatékony biztosítását a jogalkalmazás során.

Kérem, hogy a fent ismertetett jogsérelem alapján indítson vizsgálatot, és postai úton szíveskedjék tájékoztatni a vizsgálat eredményéről.

Budapest, 2018. június 4.

Tisztelettel,



Szabó Máté
Szakmai Igazgató



Mráz Attila
Választási Jogi Program Vezető



Döbrentey Dániel
Politikai Szabadságjogi Projekt munkatársa

