

résének akadályát képeznék. A gyakorlatból az is egyértelműnek tűnik, hogy a közérdekű adatok megismerése iránti igény megtagadásának jogszerűsége, annak indokai, a másolat készítésére megállapított költségtérítés megalapozottságának bizonyítása az adatkezelőt terheli. Különvéleményében arra a következtetésre jut, hogy pusztán az üzleti titokra hivatkozással nem lehet mentesülni a közérdekű adatigénylés alapján fennálló kötelezettség alól; bizonyítani kell azt is, hogy az adatok kiadása az adatkezelő üzleti tevékenységét hátrányosan érintené. Ezt a lehetőséget a hatályos szabályok biztosítják; ehhez képest a javaslat a mérlegelési szempontok rendszerét szűkíti azáltal, hogy az üzleti titok aránytalan sérelmére vélelmet állít fel. A javaslat így nem a jogszabályok közötti összhangot teremti meg, hanem a bírói mérlegelést szűkíti az adatigénylések megtagadhatósága érdekében.

Pokol Béla különvéleményében szintén amellett érvelt, hogy a javaslat hivatkozott rendelkezése sérti a visszaható hatályú jogalkotás követelményét. Véleménye szerint a döntésben felsorolt elvi jellegű érvek nem tesznek eleget a kiszámítható alkotmánybíróági döntés követelményének. Nem értett egyet azzal a megállapítással sem, hogy az ilyen jellegű kérdéseket a testületnek esetről esetre kellene megítélnie. Álláspontja szerint az AB-nak kerülnie kell az új szabályozás tartalmi értékelését. A javaslat továbbá nem egy múltban keletkezett jogviszonyra terjedt ki, hanem egy a múltban létező, már gyakorolt jogra. A döntés nem volt tekintettel erre a körülményre, és helytelenül járt el akkor, amikor nem észlelte a visszaható hatály sérelmet a múltban beadott adatigényléseknek a még folyamatban lévő igazságszolgáltatási eljárásokra kiterjedő új szabályozása tekintetében.

Szalay Péter különvéleményében szintén az alaptörvény-ellenes szabályozásra hívta fel a figyelmet. Álláspontja szerint a visszamenőlegességet a javaslatnak a hatálybalépést megelőzően benyújtott adatigénylésekre kiterjedő hatálya jelentette. Szalay szerint alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani, mivel a javaslat alapján olyan értelmezés is elképzelhető, amely szerint a közérdekű adat igénylője a folyamatban lévő bírósági eljárás közben, a megváltozott szabályok miatt kerül hátrányosabb helyzetbe.

Mészáros Gábor

3086/2016. (IV. 26.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés – törvény előtti egyenlőség

Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (4) bekezdés – választójog

Az indítványozó közvetlen alkotmányjogi panasz keretében kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) vizsgálja felül a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban Ve.) 266. § (2) bekezdésének „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrészét, és semmisítse meg azt, illetve amennyiben felvetett alkotmányossági probléma önmagában nem orvosolható, akkor mérlegelje a hivataltól történő mulasztás megállapításának a lehetőségét. Az indítványozó szerint a kifogásolt szövegrész közvetlen jogsérelmet okoz számára azáltal, hogy őt, mint magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárt, a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételtől kizárja, így elzárja a levélben történő szavazás lehetőségétől. Az indítványozó panaszában kifejtette, hogy Magyarország külképviseletétől 137 km távolságra él, és a külképviseletre történő utazás oda-vissza több mint öt órát igényelne, és mintegy 25 ezer forintos utazási költséget jelentene számára, ami komoly teher a választójog gyakorlása szempontjából. Az indítványozó véleménye szerint ez az Alaptörvény XV. és XXIII. cikkének sérelmét jelenti, azáltal, hogy választójogának gyakorlása szempontjából a támadott szövegrész nem kezeli őt egyenlőként más, összehasonlítható helyzetben lévő választópolgárokkal.

Az indítványozó szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése utal arra, hogy az Alaptörvény politikai közösségként a magyar állampolgárok közösségét jelöli meg, függetlenül attól, hogy hol élnek, és hogy rendelkeznek-e magyarországi lakcímmel vagy sem. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésére, amely felhatalmazza a törvényhozót a differenciálásra, de véleménye szerint nem teszi lehetővé azt, hogy a törvényhozó a magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében a választójogot vagy annak teljességét korlátozza, illetve feltételhez kösse.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában utalt arra, hogy a választójog szempontjából a választópolgárok több csoportja különböztethető meg. Az aktív választójog tényleges gyakorlása tekintetében a csoportképzés szempontjából meghatározó szempont, hogy a szavazás idején a választó hol tartózkodik. Ez alapján homogén csoportot képeznek a szavazás idején Magyarországtól távol tartózkodó választópol-

gárok, függetlenül attól, hogy van-e magyarországi lakcímük. Az indítványozó e homogén csoporton belül a lakcím szerinti különbségtételt indokolatlan megkülönböztetésnek, ezáltal az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta.

Az indítványozó panaszában kifejtette, hogy a Ve. eredetileg a magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön tartózkodó választópolgárok felvételét is lehetővé tette a levélben szavazók névjegyzékébe, ám a törvénynek ezen részét a törvényhozó a Ve. módosításáról rendelkező 2013. évi LXXXIX. törvénnyel (továbbiakban: Vemód.) hatályon kívül helyezte.

Az indítványozó kifejtette, hogy jogsérelme közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be, és nem létezik a jogsérelme orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az indítványozó szerint a jogsérelme tényleges és aktuális a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatokban foglaltak alapján, mely szerint érintettsége fennáll, ha a jogsérelme közvetlenül belátható időn belül bizonyosan bekövetkezik. Az indítványozó továbbá előadta, hogy indítványa alapvető alkotmányjogi kérdés eldöntésére irányul, hiszen a választójog gyakorlásával, a választóknak a közhatalmi döntéshozatalban való részvételével, valamint a képvisleti szerv létrehozásával és legitimációs bázisával kapcsolatos, mindenekelőtt pedig a választók alapjogát sérti.

Az ügy előadó bírása *Sulyok Tamás* volt.

Az Alkotmánybíróság először az indítvány befordathatóságát vizsgálva megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel a formai és tartalmi követelményeknek, majd ezt követően az AB a panaszos érintettsége körében kifejtette, hogy bár az indítványozó konkrét jogsérelme a panasz benyújtásakor még nem következett be, az „közvetlenül belátható időn belül bizonyosan bekövetkezik”, így megalapozottnak tartotta az érintettséget. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy mivel a névjegyzékbe való felvétel nem kérelemre történik, a Ve. választói névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslati szabályai erre az esetre nem alkalmazhatók, így a panaszos számára ténylegesen nincs jogorvoslati lehetőség. Ezen túl az AB a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentősége körében értékelte, hogy az indítványozó panaszában hivatkozott arra is, hogy a kérdés rajta kívül több százezer, hasonló helyzetben lévő választópolgárt is érint.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az alap- és kiegészítő indítványok tényleges tartalma alapján bírálta el, melynek során azt állapította meg, hogy az indítványozó nem a támadott törvényi szövegrész tartalmi alaptörvény-ellenességét állította és indokolta, hanem a törvényalkotó alaptörvény-ellenes mulasztását kifogásolta. Az indítványban kifejtett

indokok alapján a panaszos állított alapjogi sérelme nem a Ve. 266. § (2) bekezdésében lévő kifogásolt szövegrész tényleges tartalmával, hanem azzal áll összefüggésben, hogy a Vemód. megszüntette a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára a levélben történő szavazás lehetőségét, tehát szabályozási hiánnyal áll összefüggésben. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében azonban a panaszos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál, hanem az AB hivatalból eljárva, a konkrét hatásköre gyakorlása során állapíthatja meg a jogalkotó által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, és ekkor hívhatja fel az érintett szervet a feladatának teljesítésére, határidő tűzésével. Erre a panaszos helytállóan hivatkozott, és ezzel együtt felhívta az AB figyelmét a kifogásolt szabályozással összefüggésben a mulasztás Alkotmánybíróság általi vizsgálatának a lehetőségére.

Az AB a vizsgált esetben az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel és az ezek sérelmét állító törvényalkotói mulasztással összefüggésben nem látta alkalmazhatónak az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményt, ugyanakkor az ügy kiemelt társadalmi jelentőségére figyelemmel szükségesnek tartotta az alábbi megállapítások megtételét. Az Alaptörvény XXIII. cikke alapján minden nagykorú magyar állampolgár – ha nem vonatkozik rá az Alaptörvény konkrét kizáró szabálya – lakóhelyétől függetlenül jogosult a választójog gyakorlására, ezen belül a szavazásra, tehát ez a jog nem korlátozható önmagában a szavazás napján külföldön való tartózkodás ténye miatt. Ennek megfelelően az állam a külföldön tartózkodó választójog jogosultak számára is köteles biztosítani a szavazás jogát, viszont annak helyét, idejét és formáját tekintve az Alaptörvény keretein belül mérlegelési szabadsággal rendelkezik a törvényalkotó. A testület szerint jelen esetben az indítványozó által kifogásolt szabályozás nem érinti, így nem is korlátozza az aktív választói jogot, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogok korlátozására irányadó alkotmányossági mérce a vizsgált esetben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tilos az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Fontos kiemelni, hogy csak azonos csoportba tartozó személyi körben lehetséges, tehát nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre állapít meg eltérő

rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság rögzíti továbbá, hogy az alapjogot nem, vagy nem közvetlenül érintő megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha az általa okozott jogsérelem valamely más alapjoggal vagy végső soron az emberi méltósággal összefüggésbe hozható, és a megkülönböztetésnek nincs a tárgyilagossá mérlegelés szerinti észszerű indoka. Jelen esetben az AB megállapítja, hogy bár a megkülönböztetés hátrányt okoz a magyarországi lakcímmel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára, de ennek a megkülönböztetésnek van objektív, az Alaptörvényben rögzített szemponton nyugvó, tárgyilagossá mérlegelés szerinti észszerű indoka. Ez az objektív alapjogi szempont az állandó lakóhely, melyre tekintettel a törvényalkotó az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés alapján sarkalatos törvényben a választójog teljességét korlátozhatja. Ezzel az alaptörvényi felhatalmazással élt a törvényalkotó, amikor a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára kizárólag a listás szavazást biztosította. Az említett objektív szempont az effektivitás követelményét fejezi ki, vagyis azt, hogy a homogén csoport tagjai között különbség tehető az adott állammal fennálló kapcsolat intenzitása alapján. Értelemszerűen az állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár esetén a kapcsolat közvetlenebb és erősebb, így a közügyekben való részvétel tekintetében is intenzívebb kapcsolatot jelent az állammal. Látszólag ugyan a levélszavazás biztosítása a szavazás napján külföldön tartózkodó, de állandó lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára kedvezményt jelentő eljárási szabály, de ezt nem lehet önmagában, a szabályozási környezetből kiragadva vizsgálni, ehhez ugyanis az alapjog teljességének a hiánya társul, amivel az állandó lakóhellyel rendelkező választópolgároknak nem kell számolni. A kifejtettre tekintettel az Alkotmánybíróság a hivataltól történő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására nem látott kellő súlyú alkotmányos indokot.

Az Alkotmánybíróság utalt *Vámos és társai Magyarország elleni ügyben* hozott döntésre is, amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága sem találta megengedhetőnek azt a kérelmet, amely az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. és 14. cikkeinek sérelmét állította a jelen ügyben a panaszos által kifejtettekkel lényegileg egyező indokok alapján. Az AB kimondta továbbá, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből és a XXIII. cikkéből nem vezethető le a levélben szavazás kiterjesztésének kötelezettsége, de a törvényalkotónak lehetősége van a kifogásolt szabályozás megváltoztatására, amennyiben ennek technikai és biztonsági feltételeit adottnak látja, illetve szükségesnek ítéli.

A határozathoz négy alkotmánybíró párhuzamos indokolást, négy pedig különvéleményt fűzött.

Dienes-Oehm Egon párhuzamos véleményében kifogásolta az indokolásban a megkülönböztetés alapjául szolgáló csoportképzést. Szerinte ugyanis a választópolgárok közötti különbségtétel alapja nem a levélben szavazás, hanem a tartós magyarországi életvitel. Ez a különbségtétel véleménye szerint csupán eljárási (technikai) szabály, amely észszerű és alkotmányos, valamint a Nemzeti Hitvallással alátámasztott indokokon alapul.

Salamon László párhuzamos indokolásában rögzíti, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint a Nemzeti Választási Iroda elnöke az Alkotmánybíróság megkeresésére részletes indokaikat adták a levélben történő szavazás magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra történő korlátozásának. Indokolásukban kifejtették, hogy ezzel a szavazási módszerrel könnyű lenne visszaélni, hiszen nem ellenőrizhető, hogy a levélben szavazást kérő választópolgár valóban külföldön tartózkodik-e, így pedig veszélybe kerülhet a választás tisztasága azzal, hogy megkönnyíti a szavazatok előzetes megvásárlását és a szavazás titkossága sérelmének megvalósítását. A Nemzeti Választási Iroda elnöke hozzátette, hogy az ilyen visszaélés természetesen nem zárható ki a külföldön élők esetén sem, de ezen választópolgárok kisebb száma és földrajzi szóródása folytán jóval kisebb veszélyt jelent. Salamon László kifejtette továbbá, hogy a szavazás módjának indítványozó által sérelmezett meghatározása az utóbbi fogalom alá esik, így csak abban az esetben jelenthetne alkotmányossági problémát, ha a jog gyakorlását a jogalkotó teljesíthetetlen vagy diszkriminatív feltételekhez kötné, ám az adott esetben egyik sem áll fenn.

Sulyok Tamás párhuzamos indokolásában a többségi határozatot az abban részletesen ki nem fejtett indokokkal egészítette ki. Kitért arra, hogy az AB indokolásában hivatkozott Vámosi és társai ügyben hozott döntésének indokolásában az EJEB az állandó lakcímmel rendelkezés tényét a kifogásolt szabálynál objektív különbségtételként fogadta el. Ez az objektív szempont az effektivitás követelményét fejezi ki, vagyis azt, hogy a homogén csoport tagjai között különbség tehető az adott állammal fennálló kapcsolat intenzitása alapján. Sulyok ezután előadta, hogy tárgyi (intézményvédelmi) oldalon szerinte akkor állna fenn mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, ha az alapjog gyakorlása külföldön nem lenne biztosítva, illetve a szabályozás aránytalan mértékben nehezítené meg a panaszos joggyakorlását.

Szívós Mária párhuzamos véleményében kifejtette, hogy mivel a panaszos nem tudta minden kétsé-

get kizáróan igazolni az ügyben való közvetlen érintettségét, helyesebb lett volna az indítványt visszautasítani.

Czine Ágnes különvéleményében rögzítette, hogy az Alkotmánybíróságnak hivatalból jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatából az következik, hogy minden olyan választással összefüggő kérdés, amely kihat a választójog tényleges gyakorlásának lehetőségére, szükségképpen az alapjog lényegi tartalmához tartozik. Ebből következően az adott esetben vizsgált eljárási szabály az alapvető jog lényegi tartalmára vonatkozik, így azt az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére tekintettel a korlátozás szükségessége és arányossága alapján kellett volna mérlegelni.

Czine nem értett egyet azzal sem, hogy a szabályozás alapjául szolgáló, állandó lakóhellyel rendelkezés szerint való különbségtétel az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében foglalt objektív szemponton alapul, mely az hatékonyság követelményét fejezi ki. Álláspontja szerint az Európai Unióban belül az hatékonyság elve nem lehet alapja a vizsgált megkülönböztetésnek, mivel az ellentétben állna az európai integráció alapértékének számító egyes alapvető szabadságokkal, mint a mozgás és a letelepedés szabadsága. A különvélemény kiért az Alkotmánybíróság döntése során figyelembe vett, az EJEB által Vámosi és társai Magyarország elleni ügyében hozott döntésére is. Ezzel kapcsolatban rögzítette azon véleményét, hogy a választójognak az emberi jogi és az alapvető jogi tartalma eltér egymástól. Ebből következően pedig az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. és 14. cikkéből, illetve az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XXIII. cikkéből eltérő védelmi szint következik; az adott ügyben pedig a vizsgált szabályozás alaptörvény-ellenessége az EJEB által kifejtettek mellett is megállapítható lett volna.

Lévay Miklós különvéleményében a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállta tekintetében csatlakozott Czine Ágnes különvéleményéhez. Az alkotmánybíró kifejtette továbbá, hogy az Abtv. 64. § b) pontja alapján az indítvány visszautasításáról kellett volna rendelkezni, mivel az indítványozó nem a támadott törvényi szövegrész alaptörvény-ellenességét állította és indokolta, hanem a törvényalkotó alaptörvény-ellenes mulasztását kifogásolta.

Stumpf István különvéleményében – amelyhez Szalay Péter is csatlakozott – azt kifogásolta, hogy az ügy eldöntésénél az AB figyelmen kívül hagyta az *in dubio pro libertate* elvet, amely azt a követelményt támasztja, hogy ha egy jogkorlátozás jogszerűségét il-

letően kétely merül fel, az Alkotmánybíróság a jogvédelmére keljen. Stumpf szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítani, hogy a Ve. 266. § (2) bekezdésének kifogásolt rendelkezése választójog terén indokolatlan különbséget tesz a szavazás napján külföldön tartózkodó választójogosultak között; az alapján, hogy rendelkeznek-e magyarországi lakcímmel. Kifejtette, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében megengedett korlátozás megalapozatlan kiterjesztése lenne, ha a törvényhozó a választójogosultak számára ennek alapján lakóhelyük szerint a szavazás módját is eltérően biztosítaná. Ha a külföldön tartózkodók homogén csoportján belül a választópolgárok egy részétől éppen a magyarországi lakóhelyükre hivatkozással tagadja meg a szavazás egy módját a jogalkotó, az az Alaptörvény rendelkezésével ellentétes, és összeegyeztethetetlen az hatékonyság logikájával is. Különvéleményében hivatkozott arra is, hogy a törvényhozó a szavazási lehetőség kibővítésével a szavazás jogát és ezen keresztül magát a választójogot garantálja. Ezért, ha az adott szavazási lehetőséget a jogalkotó a választópolgárok egy része számára indokolatlanul nem biztosítja, azzal alapjogot korlátoz. Alapjogot érintő megkülönböztetés csak akkor engedhető meg, ha a megkülönböztetés szükséges és alkotmányosan igazolható indoka van. Mivel a határozat ezt a vizsgálatot – bár szükségzerű lett volna – nem végezte el, így nem igazolta az alapvető jogot érintő hátrányos megkülönböztetést okozó szabály szükségességét.

Batta Júlia Dóra

12/2016. (VI. 22.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk – jogállamiság

Alaptörvény N) cikk – kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható gazdálkodás elve

Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés – országgyűlési képviselők egyenlősége

Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés – országos népszavazás tárgya

Három indítványozó az Országgyűlés 8/2016 (V. 10.) népszavazás elrendelésével összefüggő határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az egyik indítványozó amellelt érvelt, hogy a szóban forgó országgyűlési határozatban (a továbbiakban: Ogyh.) szereplő kérdés („*Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra*