

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-2095/2014 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy a 2014. április 6-ai országgyűlési képviselők választásán kérelme ellenére nem vehetett részt. Elmondása szerint jelenleg büntetőeljárás alatt áll, amelynek során a bíróság előzetes letartóztatásba helyezte (a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben – a továbbiakban: BV Intézet). A panaszos tájékoztatása szerint a BV Intézet már kb. egy hónappal a választások előtt biztosította részére a választásokon való részvételhez szükséges nyomtatványokat, annak érdekében, hogy a BV Intézetben szavazhasson. A nyomtatványok hitelesítését követően a nevelőtisztjén keresztül eljuttatta azokat az illetékes szervekhez. Ennek ellenére nem vehetett részt a választásokon és kérelméről sem kapott visszajelzést.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben a választójoggal, mint alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés g) pontja alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, Győr Megyei Jogú város önkormányzatának jegyzőjét (mint a helyi választási iroda vezetőjét), valamint – a panaszos állandó lakcímére tekintettel – Budapest XIX. kerületi önkormányzatának jegyzőjét (szintén, mint a helyi választási iroda vezetőjét), akiktől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A BV Intézet parancsnoka válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos részére – aki 2013. november 11-étől tartózkodik a BV Intézetben – 2014. február 19-én adta át a BV Intézet munkatársa a 2014. április 6-ai országgyűlési képviselők választásán való részvételhez szükséges iratokat (az általános tájékoztatót, az átjelentkezési kérelem mintáját – tekintettel arra, hogy a panaszos Budapest XIX. kerületében rendelkezik állandó lakóhellyel – a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartásba vételhez szükséges adatlapot, valamint a mozgóurna igényléséhez szükséges formanyomtatványt).

A BV Intézet parancsnokának elmondása szerint a panaszos még aznap (tehát 2014. február 19-én) kitöltötte az átjelentkezési kérelmet (amelynek másolatát Budapest XIX. kerületének helyi választási irodáját vezető jegyző meg is küldött részemre). A BV Intézet 2014. március 13-án továbbította a panaszos átjelentkezési kérelmét a helyi választási irodának (jelen esetben Győr Megyei Jogú város helyi választási irodáját vezető jegyzőhöz), és azt a helyi választási iroda még aznap eljuttatta a panaszos lakóhelye szerint illetékes Budapest XIX. kerületi helyi választási irodának.

A választás napján a panaszos részére nem vitték ki a mozgóurnát, így nem adhatta le szavazatát. 2014. április 24-én a BV Intézet egy dolgozója hallgatta meg a panaszost, mivel nem kapott választ átjelentkezési kérelmére.

Budapest XIX. kerületének helyi választási irodáját vezető jegyző válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos átjelentkezési kérelme 2014. március 19-én érkezett meg a Kispesti Polgármesteri Hivatalba.

A kispesti jegyző által megküldött átjelentkezési kérelem tanúsága szerint a panaszos egyértelműen jelezte, hogy az átjelentkezési kérelmét elbíráló határozat postázását nem csak állandó lakcímére kéri, hanem a BV Intézetbe is.

A kérelmet még a beérkezés napján elbírálta a helyi választási iroda, és abban engedélyezte a panaszos részére a Győr Jókai út 21. szám alatti 008-as kijelölt szavazókörben történő szavazást. Budapest XIX. kerületének helyi választási irodája vezetőjének tájékoztatása szerint a határozatot elpostázták a panaszos budapesti lakcímére, amelyet (a visszaérkező tértivevény tanúsága szerint) egy hozzátartozója át is vett.

Ugyanakkor a XIX. kerületi jegyző válaszában azt is elismerte, hogy a BV Intézetbe történő postázást (bár az XV/7926-859/2014-es iktatószámom) elindították, a határozat kiküldését azonban a postakönyvben nem rögzítették, és a tértivevény sem érkezett vissza, így egyértelműen megállapítható, hogy a határozat a BV Intézet címére nem érkezett meg. A panaszos azonban 2014. március 19-étől egyértelműen megállapítható módon Győr 008-as szavazókörének névjegyzékében szerepelt. A jegyző válaszában elismerte, hogy mivel a BV Intézetbe az értesítés közvetlenül nem érkezett meg, így könnyen előfordulhatott, hogy a panaszos mozgóurna igényét nem továbbította az BV Intézet a győri helyi választási irodának.

Győr Megyei Jogú város helyi választási irodájának vezetője válaszlevelében kifejtette, hogy hozzá nem érkezett a panaszostól mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelem.

A válaszlevelekből és a panaszos beadványából sem derült ki, hogy a panaszos az átjelentkezési kérelemmel együtt, a mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelmét is leadta-e a BV Intézet munkatársának. Az ügy körülményeiből azonban feltételezhető, hogy erre nem került sor.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

- *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 vizsgálat megállapításai

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés g) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálhatja a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv tevékenységét is (kizárólag e jogköre tekintetében). A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerint a helyi választási irodák (szemben a Nemzeti Választási Irodával), nem minősülnek autonóm államigazgatási szervnek.

A Ve. előírásai szerint [103. § (2) bekezdés a) pont, 250. § (2) bekezdés] a mozgóurna igénylés elbírálása és az átjelentkezési kérelem benyújtásának elbírálása a helyi választási irodák feladata, amely közigazgatási jogkörben eljáró tevékenységnek tekinthető. Így annak ellenére, hogy a helyi választási irodák nem tekinthetők hatóságnak, és rájuk nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény rendelkezései vonatkoznak, mivel a névjegyzékek vezetése közigazgatási tevékenység, ezen ügyekben megállapítható az alapvető jogok biztosának hatásköre.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el.

Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszasság merült fel. Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszasságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálatot érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszasságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálatot érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszasság orvoslása érdekében.

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”.

A hivatkozott határozatokban foglaltakkal összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban tett megállapításokat és kifejtett következtetéseket.

Az érintett alapjog tekintetében

Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése 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.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a választójogot. Megállapítása szerint a választójog az Alaptörvényben – korábban az Alkotmányban – elismert, a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.

A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát. Ezzel szemben az Alaptörvény nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik, pusztán a saját akarat-elhatározásából – törvényben meghatározott feltételektől függetlenül – a választásokon jelöltként elinduljon. A választójog érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és törvényben határozza meg annak módját, rendjét, valamint garanciáit. A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania.

A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná.

Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről nem tartalmaz részletes rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Az Országgyűlés ezért széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során, beleértve a szavazás szabályait is. E döntési szabadság azonban csak az Alaptörvény keretei között gyakorolható, a törvényhozó úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az állam széles 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. [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 63/B/1995. AB határozat]

Az ügy érdeme tekintetében

A megállapított tényállásból egyértelműen kitűnik, hogy *a panaszos azért nem tudott részt venni a 2014. április 6-ai országgyűlési képviselők választásán, mivel a pozitívan elbírált átjelentkezési kérelmét Budapest XIX. kerületének helyi választási irodája, kérése ellenére nem postázta el a BV Intézetbe.* Ezen mulasztását a XIX. kerületi helyi választási iroda el is ismerte. Mindezek alapján megállapítható, hogy *a panaszost ért visszásság (azaz, hogy nem élhetett szavazati jogával) a XIX. kerületi helyi választási iroda mulasztására vezethető vissza.* Ezen mulasztás következtében azonban a panaszos nem tudta gyakorolni az Alaptörvény XXXIII. cikkében biztosított alapvető jogát, *így helyi választási iroda mulasztása a panaszos részére alapjogi visszásságot okozott.*

Fontos azonban azt is kiemelni, hogy mivel a panaszos hozzátartozója, a panaszos állandó lakóhelyén a XIX. kerületi helyi választási iroda határozatát igazolható módon átvette, így a panaszos más úton is értesülhetett átjelentkezési kérelmének pozitív elbírálásáról. Ez a tény azonban a XIX. kerületi helyi választási iroda mulasztásából fakadó visszásságot nem oldja fel.

Mindezek mellett fontos azonban az is kiemelni, hogy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának vezetője által kiadott 2/2014. (III. 7.) BVOP utasítás (a továbbiakban: utasítás) előírja, hogy a választásra jogosult fogvatartottak választójogának biztosítása érdekében a bv. intézet parancsnoka vagy igazgatója meg kell, hogy tegye a szükséges intézkedéseket a választási szervekkel való írásbeli és szóbeli (telefonos) kapcsolatfelvételhez. Előírja továbbá az utasítás azt is, hogy a fogvatartott kérelmeit a parancsnok által kijelölt személy gyűjti össze, és folyamatosan továbbítja az illetékes választási irodához. A választásra jogosult fogvatartottakat a parancsnok vagy az általa kijelölt személy az utasításban foglaltak szerint tájékoztatni köteles arról, hogy a választás napján a bv. intézetben szavazhatnak.

A megállapított tényállásból nem derül ki egyértelműen, hogy a panaszos az átjelentkezési kérelemmel együtt leadta-e a mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelmét is, feltételezhető azonban, hogy erre nem került sor. *Mindezzel együtt azonban fontos kiemelni, hogy a bv. intézeteknek törekedniük kell arra, hogy a fogvatartottak alapvető jogaik (így különösen a választójoguk gyakorlásához való joguk) minél szélesebb körben érvényesüljön. Így álláspontom szerint, amennyiben egy fogvatartott lead egy választási eljárással összefüggő kérelmet, a bv. intézeteknek nem lehet mérlegelési joguk a tekintetben, hogy azt eljuttatják-e az illetékes választási irodához, vagy sem.*

Így pl., ha konkrét ügyben a panaszos egyszerre adta volna le átjelentkezési kérelmét és mozgóurna kérelmét (vagy akár az átjelentkezési kérelmet követően, de annak jóváhagyását megelőzően), akkor a bv. intézetnek nem lehetett volna mérlegelési lehetősége a mozgóurna igénylés továbbítását érintően, hanem azt továbbítani kellett volna az illetékes választási irodának.

A fogvatartottak az átjelentkezési kérelem benyújtásával egyértelművé teszik, hogy élni kívánnak szavazati jogukkal. Az átjelentkezési kérelemben a bv. intézet címét adják meg, ami a választási irodák számára is nyilvánvalóvá teszi, hogy a szavazatuk leadása mozgóurna útján történhet. Ennek ellenére a mozgóurnát a fogvatartottak részére is csak akkor lehet biztosítani, ha erre vonatkozó külön kérelmet nyújtanak be írásban. A fogvatartottak megkapják ugyan a választási tájékoztatókat, azonban ez nem feltétlenül eredményezi azt, hogy ezek alapján teljeskörűen átlátják a választási eljárás szabályait.

Fontos tehát kiemelni, hogy a bv. intézeteknek különösen nagy figyelmet kell fordítaniuk a fogvatartottak jogai (így különösen választójoguk) érvényesülésének elősegítésére.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest XIX. kerület helyi választási irodájának vezetőjét, hogy fordítson nagyobb figyelmet a hasonló visszásságok megelőzésére.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.