

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

**Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások
alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében**

Doktori értekezés

KURUNCZI GÁBOR

Témavezető:

Dr. Schanda Balázs egyetemi tanár

Kézirat lezárásának dátuma: 2019. február 4.

Budapest

2019.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	6
1.1. Az értekezés szerkezete, a kutatás tárgya.....	6
1.2. Kutatásmódszertani kérdések	8
2. A választójog természete és alapjogi jellege	12
2.1. Az állampolgárság és a választójog kapcsolata.....	13
2.2. A nép fogalmának alkotmányos meghatározottsága	16
2.3. A választójog és a demokratikus legitimáció kapcsolata	20
2.4. A választójog alapjogi jellege – az általános és egyenlő választójog elvének jelentősége a választójog alanyi oldala tekintetében.....	22
2.4.1. A választójog alapjogi jellege	23
2.4.2. A választójog és a választási alapelvek – különösen a választójog általánosságának és egyenlőségének – viszonya	26
2.4.3. A választójog alapjogi jellegének „kihívása”.....	29
3. Az általános választójog fogalma és történeti fejlődése	32
3.1. Az általános választójog fogalma.....	32
3.2. A választójog általánosságának történeti fejlődése	35
4. A választójog egyenlőségének fogalma és tartalmi elemei.....	44
4.1. A választójog jogi értelemben vett egyenlősége	44
4.2. A választójog politikai értelemben vett egyenlősége	50
5. Az általános választójog korlátairól általánosságban	53
6. A lakóhely követelménye, mint az általános (és egyenlő) választójog korlátja	60
6.1. A lakóhely fogalma és jelentősége a választójogi szabályozásban.....	62
6.2. A választójog és a belföldi lakóhely kapcsolatával összefüggő elméletek	66
6.3. A nemzetközi szabályozás és gyakorlat tapasztalatai	68
6.4. A belföldi lakóhely követelményével összefüggésben azonosítható alkotmányjogi konfliktus(ok).....	72

6.4.1. A belföldi lakóhely követelményének „eltörlése” miatt felmerülő kritikák	73
6.4.2. A Vjt. által kialakított rendszer egyenlőségének kérdése	79
6.4.3. A levélben szavazás „problémái”	85
6.5. Összegzés, konklúziók	94
7. A nemzetiségek parlamenti képviselének kérdése a választójog egyenlőségének tükrében	95
7.1. A nemzetiségek parlamenti képviselének elméleti és gyakorlati alapjai	96
7.1.1. Nemzetközi tendenciák	98
7.1.2. A magyarországi gyakorlat főbb irányai	103
7.2. A magyar szabályozással összefüggésben felmerülő szabályozási és alkotmányossági problémák a választójog egyenlőségének tükrében	104
7.2.1. A választójog tartalmi egyenlőségének vizsgálata a nemzetiségi választópolgárok kedvezményes mandátumszerzési lehetőségének tükrében	108
7.2.2. A választójog formai egyenlőségének vizsgálata a nemzetiségi választópolgárok kedvezményes mandátumszerzési lehetőségének tükrében	114
7.3. Összegzés, lehetséges további problémák és irányok	118
7.3.1. A Vjt. által kialakított szisztéma – lehetséges – politikai hatásairól	119
7.3.2. Alternatív megoldások a nemzetiségek parlamenti képviselének biztosítására	120
a) További megoldási javaslatok a Vjt. kereti között	121
b) További megoldási javaslatok a Vjt. rendszerén túl	123
c) Tagadható-e a nemzetiségek parlamenti képviselének szükségessége?	129
7.3.3. Konklúzió	129
8. Az általános választójog „tudatossági” korlátjairól	131
8.1. Szavazati jogot a gyerekeknek? A családi választójog dilemmája	132
8.1.1. A választójog életkorhoz kötésével összefüggésben felmerülő általános szempontok, fogalmak	133
8.1.2. Az életkor, mint az általános választójog korlátjának megítélése a nemzetközi és hazai szabályozás valamint gyakorlat tükrében	138

8.1.3. Gyermek választójoga kontra családi választójog – felmerülő alkotmányjogi konfliktusok, modellek, lehetséges megoldások	140
a) A gyermek eredeti választójogának kérdései.....	140
b) A szülők eredeti választójogának dilemmái	143
c) A származékos szülői választójog problémái	144
8.1.4. Összegzés, konklúziók	146
8.2. A gondnokság alatt állók választójoga	148
8.2.1. A belátási képesség kérdése – a fogyatékos fogalma	149
8.2.2. A belátási képesség és a választójog kapcsolata a nemzetközi és hazai gyakorlat tükrében.....	151
8.2.3. A magyar szabályozás kritikai elemzése.....	156
a) A Ve. előírásai a gondnokság alá helyezési eljárások és a választójog kapcsolatáról ..	156
b) A hazai szabályozás alkotmányossági vizsgálata.....	157
8.2.4. A gondnokság alá helyezési perekben hozott választójogi korlátozások módszere és gyakorlati tapasztalatai – az Országos Bírósági Hivatal statisztikái alapján	160
a) A gondnokság alá helyezési perekben hozott választójogi korlátozások módszere – felmerülő kérdések, tapasztalatok, irányok	160
b) Gyakorlati tapasztalatok az OBH statisztikai adatai alapján.....	163
8.2.5. Összegzés	165
9. A bűncselekményt elkövetők választójogának kérdése a választójog általánosságának tükrében	167
9.1. A bűncselekmények elkövetőinek választójogosultságra való méltatlanságáról	169
9.2. A bűncselekmények elkövetése és a választójog kapcsolata	172
a) Történeti perspektívák	172
b) Nemzetközi tendenciák	174
c) Egyes európai országok szabályozási gyakorlata	177
9.3. A magyar szabályozással összefüggésben felmerülő gyakorlati és alkotmányossági	179
9.4. Összegzés, lehetséges további problémák és irányok	183

10. Összegzés, konklúziók	186
11. Irodalomjegyzék	190
11.1. Felhasznált irodalom (monográfiák, könyv fejezetek, cikkek, tanulmányok)	190
11.2. Egyéb felhasznált irodalom	206
11.3. Felhasznált internetes források.....	206
11.4. Nemzetközi szerződések (ENSZ, Európai Unió, Európa Tanács)	208
11.5. Egyéb dokumentumok.....	208
11.6. Jelentések (Velencei Bizottság, EBESZ)	208
11.7. Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései.....	209
11.8. Alkotmánybírósági döntések.....	210
12. A szerző korábbi publikációi	212
12.1 A kutatási témában megjelent írások	212
12.2. Egyéb írások.....	213

1. Bevezetés

2014 a választások éve volt Magyarországon, hiszen még sohasem fordult elő, hogy egy naptári évben három különböző választást is tartottak volna hazánkban. Ennek különös jelentősége abban is állt, hogy az Alaptörvény elfogadását követően a teljes választójogi (mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi) szabályozás megújult. Ennek keretében pedig számos olyan változtatás történt (pl. a parlamenti választásokon a belföldi lakóhely követelményének eltörlése az aktív választójogosultság feltételei közül), amely az általános és egyenlő választójog elvével hozható összefüggésbe, ezekkel kapcsolatban vet fel megválaszolandó dilemmákat. Doktori értekezésem ezen újításokkal összefüggő kérdésekkel, a 2014 és 2018 közötti tapasztalatok értékelésével (különösen a 2014-es és a 2018-as országgyűlési választások eredményéből levonható konzekvenciákkal) és a jövőben felmerülő lehetséges kihívásokkal foglalkozik. Emellett az értekezés választ keres arra is, hogy milyen okok eredményezhetik a választójog alanyi körének bővítését? Mennyire kell, hogy reagáljon a jogalkotó a társadalmi igényekre az aktív választójog alanyi körének meghatározásakor? Milyen jogon kívüli szempontok hathatnak a választójog általánosságának elvére? Mennyire működik kettős mérce a választójog alanyi körének bővítését szorgalmazó különböző irányok között? Milyen kihívásokkal kell a mai Magyarországon szembenéznie a választójog általánosságát és egyenlőségét vizsgáló kutatóknak? Melyek lehetnek ezen kihívásokra adott válaszok? És ezen válaszutak között van egyáltalán abszolút helyes vagy helytelen?

1.1. Az értekezés szerkezete, a kutatás tárgya

Értekezésemben az általános és egyenlő választójog fogalmából és történeti fejlődésének tapasztalataiból, valamint az általános választójog lehetséges korlátainak áttekintéséből kiindulva vizsgálom a belföldi lakóhely követelményét, mint a választójog lehetséges területi korlátját, a nemzetiségek parlamenti képviselőletének kérdését a választójog általánossága és egyenlősége tükrében, a belátási képesség kérdését, mint a választójog „tudatossági”¹ korlátját², valamint a bűncselekmények elkövetése miatt történő választójogból való kizárást.

¹ A választójog „tudatossági” korlátjáról lásd többek között FIALA János: A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum*, 2010. 3. szám, 109.

² Már ezen a pontos szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy értekezésemben a „tudatossági” korlátokkal összefüggésben a „tudatossági” jelzőt abban értelmében használom, miszerint az egyes államok a választójoggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségük keretében előírhatnak olyan korlátokat, amelyek az aktív választójoggal rendelkező személyek köréből kizárják azokat, akiket valamilyen okból (pl. életkor, vagy belátási

A választójog „tudatossági” korlátjai tekintetében két területet is fontos kiemelni: egyfelől a gyermekek választójogának, másfelől a fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdését. Álláspontom szerint e kettő csak egymással összevetve elemezhető, hiszen a kiindulási pont mindkettő esetében egyfajta „tudatossági” cenzus.

A fentiek alapján az értekezés harmadik és negyedik fejezetében az általános és az egyenlő választójog fogalmi kereteit és történeti fejlődését mutatom be, rávilágítva azon releváns elemekre, amelyek a későbbi fejezetekben felvázolt alkotmányjogi problémák tekintetében is relevanciával bírnak. Ezt követően az általános választójog elvével összefüggésben a választójog korlátozásának főbb szempontjait tekintem át, amelyek szintén az értekezésben elemzett kihívások megértéséhez adnak kiindulási alapot. A disszertáció további fejezeteiben a fentiekben felvetett kérdéseket járom körbe. A választójog általánosságára tekintetében a belföldi lakóhely és a választójog kapcsolatát, a „tudatossági” cenzus – azaz a gyermekek és a gondnokság alá helyezett személyek választójogának – kérdéskörét, valamint a szabadságvesztésre ítélt választójogának problémáit. A választójog egyenlősége körében pedig a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésével, valamint érintőlegesen a belföldi lakóhely és a választójog kapcsolatának egyes területeivel, továbbá a családi választójog egyenlőséget érintő elemeivel foglalkozom. A disszertáció zárásaként a konklúziók megállapítására és a lehetséges irányok összegzésére kerül sor.

Értekezésem elején szükségesnek tartom kiemelni, hogy a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggésben vizsgált kihívások alkotmányjogi elemzése során az egyes következtetéseimet minden esetben a magyar szabályozás prizmáján keresztül szűrődve vontam le. Azaz az egyes kérdések vizsgálata során a kiindulópont mindig az Alaptörvény és az átalakult magyar szabályozás hatályba lépésével összefüggésben felmerülő valamely dilemma volt. Ezekből kiindulva azonban minden fejezetben komparatív elemzést végeztem, a nemzetközi szabályozási és jogalkalmazási (főként az európai bírósági) tendenciák alapján, figyelembe véve az egyes, elsősorban európai országok jogszabályait és gyakorlatát is – tehát csak néhány (különösen indokolt) esetben tettem kitekintést más Európán kívüli ország gyakorlatára. Ennek elsődleges oka, hogy a disszertációmban vizsgált, a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő kérdések elsősorban az európai országok szabályozásában és gyakorlatában mutatnak olyan hasonlóságot (vagy épp releváns

képesség hiánya) alkalmatlannak tartanak a népszuverenitás alanyai körébe tartozásra. Így a „tudatossági” jelzőt disszertációmban nem abban az értelemben használom, miszerint választópolgárrá csak azon személyek válhatnak, akik szavazatuk leadásakor tudatos, minden szempontot mérlegelő döntést tudnak hozni, azaz mind a gazdasági, mind a politikai helyzetet alapos elemzés alá tudják vonni.

különbséget) a magyar szabályozással és gyakorlattal, amely alapján a vizsgált kérdések az összehasonlító módszer szabályainak³ figyelembe vételével összevethetőek voltak.

Emellett ugyancsak fontos hangsúlyozni, hogy a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő megállapításaimat a parlamenti választások (elsősorban) hazai valamint (indokolt esetben) más országokban alkalmazott szabályozásának figyelembe vételével tettem. Így pl. a helyhatósági, vagy épp az európai parlamenti választások (hazai) anyagi jogi szabályait csak érintőlegesen, szemléltető jelleggel vettem figyelembe, elsősorban a különbségek hangsúlyozása és szemléltetése érdekében, míg több közjogi választással, így pl. az államfő közvetlen megválasztásának, valamint a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának kérdésével egyáltalán nem foglalkoztam. Ennek elsődleges oka, hogy értekezésemben az egyes kihívások elemzése során az állampolgárság és a választójog kapcsolatából, valamint a nép alkotmányos fogalmából – melyeket az 2.3. alpontban részletezek –, azaz a népszuverenitás elvéből indultam ki, amelyek azonban elsősorban a parlamenti választások szabályaira alkalmazhatóak (hiszen pl. egy helyhatósági választás esetében nem a népszuverenitás elve a fő kiindulási pont).

Kutatásom tárgyának pontos kijelölése érdekében végül azt is fontos kiemelni, hogy az egyes kérdések, így pl. a választójog alanyi oldalának vizsgálata során, elsősorban az aktív választójogosultság oldaláról közelítettem, hiszen ennek meghatározása visz minket közelebb a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő kihívások megértéséhez. A passzív váltójogosultság elemzésére tehát csak néhol, elsősorban olyan indokolt esetben tértem ki, ahol az aktív választójogosultsághoz képesti szabályozási különbség hangsúlyozása – a vizsgált téma kifejtése szempontjából – fontosnak mutatkozott.

1.2. Kutatásmódszertani kérdések

Disszertációm alap célkitűzése volt, hogy a választójog általánosságát és egyenlőségét egy olyan szempontból vizsgáljam, amely alapján nemcsak általános megállapításokat lehet levonni az érintett választási alapelvekről, és azoknak a választójog alapjogi jellegével való kapcsolatáról, hanem ezen elvekből kiindulva egy részletes elemzés is elvégezhető legyen az azokkal összefüggő kihívások alkotmányjogi aspektusairól. Céлом volt tehát, hogy ezek alapján – az egyes problémákra történő rávilágítás által – olyan következtetéseket tudjak levonni, amelyek lehetővé teszik a jogalkotó, a jogalkalmazó, illetve a tudományos közeg

³ Az összehasonlító módszer tekintetében lásd: CSINK Lóránt: Hogyan alkalmazzunk összehasonlító módszert? In: In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 197-206.

számára is értékelhető javaslatok megfogalmazását. Ehhez értekezésemben felhasználtam a magyar, valamint a nemzetközi irodalomban fellelhető olyan forrásokat, amelyek a téma tudományos vizsgálata során elkerülhetetlenek voltak. Így pl. a magyar szakirodalomból mindenképpen ki kell emelni BODNÁR Eszter, DEZSŐ Márta és TÓTH Károly monográfiáit és egyéb írásait, amelyek a disszertáció témájának alapos feldolgozása és megalapozása érdekében elengedhetetlenek voltak, illetve az egyes területek vonatkozásában CSERNY Ákos, GURBAI Sándor, HALÁSZ Iván valamint KIS János művét/műveit. A kutatás megalapozása, valamint az egyes területek vizsgálata során, különösen a dogmatikai fogalmak tisztázása, és az egyes vitás kérdések kapcsán megjelenő nézőpontok ütköztetése tekintetében, jelentősen támaszkodtam a külföldi szerzők műveiben megjelenő gondolatokra is (így pl. Joseph FISHKIN vagy épp Michael SACHS írására). Értekezésemmel azonban nem az volt a célom, hogy a választójog alapjogi jellegével összefüggő valamennyi releváns kérdésre (így pl. a választójog korlátozhatóságának valamennyi elemére, vagy épp a választójog alapjogi védelmének eszközeire és fórumaira) kitérjek, hanem egy olyan kutatás elvégzésére vállalkoztam, amely a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő kihívások alkotmányjogi aspektusait vizsgálja meg, és egy követhető metodika alapján ezek alapján teszi meg javaslatait, megállapításait.

Az értekezés a bevezető és megalapozó fejezeteket (azaz a kutatási téma elhelyezését és az alapfogalmak tisztázását, valamint a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő alapkérdések vizsgálatát) követően, a fentebb meghatározott célok elérése és a megfogalmazott kérdések megválaszolása érdekében minden, a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő kihívás elemzése során azonos kutatómódszertani felépítést követ. Ennek során mindenekelőtt ismerteti és elemzi a választójoggal összefüggésben kialakult alapjogi dogmatika fogalmait – az egyes fogalmi elemek megkérdőjelezése nélkül –, valamint a tudományos diskurzusok során megismerhető álláspontok ütköztetése során kikristályosodó nézeteket. A jogi dogmatika fogalmi keretei mellett az értekezés több helyen támaszkodik a politikatudomány (és a demokrácia elmélet) fogalmaira is, így pl. a választójog politikai egyenlőségének kérdését is vizsgálja (általánosságban, és a konkrét esetekben is). Emellett a disszertáció nagy hangsúlyt fektet az egyes jogintézmények, valamint szabályozási megoldások jogtörténeti előképeinek a bemutatására is. Ennek alátámasztására a kutatásban nagy szerepet játszott a jogtörténeti források (elsősorban a hazai és más külföldi államok jogszabályainak, alkotmányainak, valamint a történeti jelentőségű emberi jogi dokumentumoknak) ismertetése és elemzése is. Álláspontom szerint ezen perspektíva megjelenítése elősegíti a fogalmak tisztázását, értelmezését, valamint hozzájárul az általános

választójog fejlődési tendenciáinak igazolásához is. A vizsgált kérdések alaposabb feltárása érdekében az értekezés összehasonlító jogi nézőpontot is alkalmaz⁴, az általános választójog egyes aktuális kérdéseinek elemzése során ugyanis ismerteti, csoportosítja és összeveti az egyes – elsősorban az európai – országok szabályozási és (bizonyos esetekben) bírósági gyakorlatát is, amelyen keresztül még inkább szélesebb és alaposabb képet kaphatunk a vizsgált területről. Szintén fontos szerepet kap a kutatásban a hazai (alkotmánybírósági) és nemzetközi bírósági (elsősorban az Emberi Jogok Európai Bírósága – a továbbiakban: EJEB) gyakorlat elemzése, és az azokból levonható következtetések felhasználása (amely segít megalapozottabb képet alkotni az egyes fejezetek tekintetében, és amely a kutatási módszer induktív jellegét erősíti). A bírói gyakorlat mellett a disszertáció támaszkodik az egyes nemzetközi szervezetek jelentősebb emberi jogi dokumentumaira is (így pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményére, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, vagy épp az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára) illetve az egyes – választójog tekintetében releváns – nemzetközi emberi jogi szervezetek állásfoglalásaira (pl. ENSZ Emberi Jogi Bizottság általános kommentárjára, vagy épp az Európa Tanács Velencei Bizottságának iránymutatásaira). Az összehasonlító módszer alkalmazása során tehát egyfelől az irányadó nemzetközi egyezményeket vettem össze a hazai szabályozással és gyakorlattal, az egyes vizsgált területek főbb kihívásai és jellemzői alapján, másfelől az egyes országok – érintett kérdésekben történő – szabályozási gyakorlatát elemeztem az egymáshoz viszonyított és a magyar gyakorlat tükrében. Az összehasonlítás alapján levont következtetéseket pedig minden esetben a hazai szabályozás és gyakorlat elemzése szempontjából hasznosítottam.

Fontos kiemelni, hogy az egyes fejezetekben a fentebb meghatározott kutatási módszereket egymásra tekintettel alkalmaztam, és így az azokból levonható következtetéseket is egymásra figyelemmel elemeztem. Az értekezés a teljesség érdekében – pl. a disszertáció 8.2.4. illetve a 9.3. alpontjában – statisztikai elemzéseket (többek között az Országos Bírósági Hivataltól kért, és a bíróságok valamint az Nemzeti Választási Iroda adatbázisában elérhető adatok alapján) is végez és felhasznál a felvázolt tudományos álláspontok alátámasztására. A fentiekén túl a kutatás azonban olyan metajurisztikus – a jogtudományi módszertanoktól esetlegesen távolálló – álláspontokat is ismertet és elemez (így pl. hazai és külföldi parlamenti vitákban elhangzó érveket, a közéletben megjelenő véleményeket, álláspontokat, valamint

⁴ Az összehasonlító módszer alkalmazásához CSINK Lóránt nyújt iránymutatást. E szerint az összehasonlító módszer célirányosan kell alkalmazni. A cél elérése érdekében pedig gondosan meg kell választani, hogy *mit*, *mivel* és *milyen* szempontok szerint hasonlítunk össze. Az eredményeket pedig elemezni kell és a hasznosíthatóságát is meg kell határozni. CSINK i. m. 197-206.

szociológiai érveket), amelyek a vizsgált kérdés teljes megértéséhez és a felmerülő kérdések megválaszolásához szükségesek.

Értekezésem egyes fejezeteinek végén (és a disszertáció konklúzióiban is) minden esetben elvégeztem a levont következtetéseim összegzését, amelyek támaszkodnak a dogmatikai fogalmakra és a hazai valamint nemzetközi alapjogvédelmi szervek által hozott döntések megállapításaira is. Álláspontom – és reményeim szerint – ezen következtetések és javaslatok alkalmasak lesznek arra, hogy támpontot nyújtsanak a jövőben a jogalkotónak és a jogalkalmazónak az egyes problémák megoldására, és hozzájáruljanak a választójog általánosságának és egyenlőségének minél szélesebb körben való megvalósulásához, így többek között a választójogosultak alanyi körének bővítéséhez is.

2. A választójog természete és alapjogi jellege

A kutatás tárgyának és módszertanának meghatározását és tisztázását követően mindenképp fontos tisztázni a választójog fogalmát. E tekintetben ki kell emelni, hogy a választójognak kettős természete van. Egyfelől jelenti ugyanis azon jogszabályoknak az összességét, amelyek a képviselői szervek (pl. parlamentek, helyi önkormányzatok stb.) létrehozásának módját határozzák meg.⁵ Ezt a megközelítést tekinthetjük a választójog *tárgyi* oldalának (tárgyi jognak), azaz egyfajta instrumentális megközelítésnek is.⁶ Másfelől azonban a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot jelenti, és mint ilyen a választójog *alanyi* oldalát (alanyi jog) érthetjük alatta (azaz azt, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójogosultsággal). A választójog alapjogi jellegének, azaz alanyi oldalának vizsgálata pedig azért is tekinthető különösen fontosnak, mivel az értekezésemben vizsgált általánosság és egyenlőség elve, mint választójogi alapelvek szoros kölcsönhatásban állnak a választójog alapjogi oldalával is.

Emellett fontos azt is hangsúlyozni, hogy a választójog instrumentális és alapjogi megközelítésének van egy közös alapja: a népképviselő elve. Az Alaptörvény B) cikke is úgy fogalmaz ugyanis a (3) és (4) bekezdésében, hogy „*a közhatalom forrása a nép*”, amely „[...] *hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja*”. A népképviselő elvéből – a választójog *tárgyi* és *alanyi* oldala vonatkozásában – pedig jelen értekezés keretében több fontos kérdés vizsgálata következik. Kiindulási pontként mindenképp meg kell vizsgálni az állampolgárság és a választójog kapcsolatát, ennek keretében pedig elsősorban azt, hogy az állampolgárság megadása feltétlenül szükséges elő-követelménye-e az aktív választójogosultság létének, illetve, hogy az állampolgárság megléte feltétlenül együtt jár-e a választójoggal? Ezen kérdés tisztázást követően pedig vizsgálni kell, hogy kiket tekinthetünk a népképviselő alanyának, azaz a népnek (vagyis a népszuverenitás

⁵ A jogtudományban sokáig ez az államszervezeti megközelítés volt erősebb, mivel a választójog hosszú évtizedeken keresztül nem minősült alapjognak. HALÁSZ Iván: Választójog. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*, HVG Orac, Budapest, 2018. (a továbbiakban: HALÁSZ 2018a.) 715.

⁶ Az *instrumentális* megközelítés alapján a választójogra a népképviselői szervek létrehozásának és a demokratikus legitimitás biztosításának eszközeként tekintünk. Egy népképviselő elvén alapuló testület létrehozásához ugyanis elengedhetetlen, hogy a lakosság egy része választójoggal rendelkezzen. FICZERE Lajos: A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 2010.* 289-290.

A passzív választójog instrumentális igazolása pedig a következő lenne: mivel a képviselői szervek létrehozása elengedhetetlen, szükség szerű, hogy egyes személyek választás útján képviselővé váljanak, azaz legyenek olyanok, akik jelöltként indulnak a választáson, mivel jelöltek nélkül nem lehetne választást tartani. BODNÁR Eszter: „Választójog”, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog> (2016) [8].

hordozóinak), valamint azt is, hogy a választójog és a demokratikus legitimáció kapcsolata hogyan értékelhető?

2.1. *Az állampolgárság és a választójog kapcsolata*

Az állampolgárság a legszorosabb közjogi kötelék a természetes személy és az állam között, melynek tartalmát jogok és kötelezettségek (így pl. olyan általános kötelezettségek, mint a közteherviselési kötelezettség, illetve olyan sajátos kötelezettségek, mint pl. az állampolgári hűség vagy épp a haza védelmének kötelezettsége) alkotják.⁷ Az állampolgári jogok között pedig különös jelentőséggel bírnak az ún. státuszjogok, amelyek kifejezetten az állampolgársági jogviszonnyal függenek össze. Ilyennek tekinthető pl. a hazatérésjoga, a közhivatal viselésének joga, de különösen a választójog. Ezzel együtt azonban kérdés, egyfelől hogy a választójog megadásának (különösen egy parlamenti választáson) szükséges előfeltétele-e az állampolgárság megléte, másfelől, hogy létezhet-e állampolgárság választójog nélkül?

Az első kérdés vonatkozásában az európai országok alkotmányainak vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy az egyes államok alkotmányai – a parlamentek megválasztása tekintetében – szinte kivétel nélkül⁸ megkövetelik az állampolgárság meglétét a választójogosultság feltételeként.⁹ Ennek elsődleges oka abban áll, hogy a parlamentek minden országban a legfőbb népképviselési szerveknek tekinthetők, amelyek összetétele minden esetben a népszuverenitás elvén alapszik. E tekintetben természetesen különösen lényeges annak megválaszolása, hogy kit tekintünk a néphez tartozónak – erre jelen fejezet 2.2. alpontjában részletesen is kitérek –, erre a kérdésre azonban szinte minden esetben az állampolgárság fogalmi keretei között tudunk válaszolni. Az állampolgárok ugyanis szoros közjogi kapcsolatban állnak az állammal, amely alapján számos, ezen státuszukból fakadó jogosultság megilleti őket (pl. a választójog), amelyek által pedig jogosultak a társadalmi szerződés megkötésében, azaz a népképviselési szerv megválasztásában is részt venni. ORBÁN Balázs ugyanakkor egy tanulmányában úgy fogalmaz, hogy nem tagadható, hogy a

⁷ SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG Orac, 2016. 116.

⁸ Kivételként említhető Írország, ahol az Alkotmány felhatalmazása alapján a választójogot megadták azon brit állampolgároknak is, akik legalább 1985 óta lakóhellyel rendelkeznek Írország területén. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG Orac, Budapest, 2007. 196-197.

⁹ Természetesen – ahogyan hazánk esetében is – a helyhatósági választásokon, illetve az Európai Parlament nemzeti képviselőinek megválasztásán számos esetben láthatunk eltérést az állampolgárság meglétének követelménye alól. Értekezésemben azonban, ahogyan azt korábban már rögzítettem, a parlamenti választásokkal összefüggésben vizsgálom a választójog általánosságának és egyenlőségének követelményét.

választójog sok esetben elválk az állampolgárság intézményétől, ugyanis a választójognak nem kizárólagos keletkeztető pozíciója az állampolgárság. Erre alapozva sokan igyekeznek azt indokolni, hogy a választójogot élesebben el kell választani az állampolgárságtól. Ezen törekvések azonban véleménye szerint az állampolgárság jogintézményi devalválódásához vezethetnek.¹⁰ Ezek alapján azonban azt is megállapíthatjuk, hogy amennyiben valakinek az állam választójogot kíván biztosítani a parlamenti választások vonatkozásában, akkor számára elsőként állampolgárságot kell adnia. Annak eldöntése azonban, hogy kit tekint egy állam az állampolgárának, hagyományosan az egyes államok szuverenitása körébe tartozik.¹¹ E tekintetben az egyik – a disszertációm tekintetében legfontosabb –, vita tárgyát képező kérdés, hogy miért terjesztette ki a jogalkotó a választójogosultságot a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra is.¹² Ennek előkérdése azonban az is, hogy miért adott – kedvezményes feltételek mellett, így pl. belföldi lakóhely létesítési kötelezettség nélkül – állampolgárságot Magyarország a határokon túl élő magyaroknak. Ennek megválaszolása azonban nem pusztán jogi, hanem társadalompolitikai és nemzetpolitikai érvek alapján lehetséges. Az ún. kedvezményes honosítás bevezetésére a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény által került sor, amelynek általános indokolása – időről-időre felbukkanó – társadalmi igényként fogalmazta meg az intézmény bevezetésének okát, amely a határon túli magyaroknak „*az anyaországgal való kapcsolattartásban és magyarságuk megtartásában*” való komoly könnyítést jelent.¹³ A mögöttes ok azonban nyilvánvalóan egyfajta erkölcsi illetve politikai célban volt keresendő: elsősorban a 2004 decemberében tartott – érvénytelen – népszavazás „kárpótlásaként” volt értékelhető. Az állampolgárság megadása tekintetében azonban szakmai körökben nem volt egyértelműen pozitív a fogadtatás. Így pl. KÖRTVÉLYESI Zsolt egy tanulmányában a mellett foglal állást, hogy a külhoni állampolgárság megadásának üzenete ellentétes a kisebbségi jogok mögötti felfogással, azaz azzal a szemlélettel miszerint a kisebbség tagjai a lakóhelyük szerinti politikai nemzethez tartoznak, és így mindenekelőtt ennek az országnak a feladata és a felelőssége, hogy pl. a kisebbség nyelvi, kulturális igényeit kielégítse. Ellenkező esetben az állampolgárság vagy üres forma, mert nem ad valódi politikai tagságot, vagy csak etnikai

¹⁰ L. Sarah SONG: Democracy and Noncitizen Voting Rights. *Citizenship Studies*, vol 13. 2009. 615., továbbá: ORBÁN Balázs: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: CSERNY Ákos: *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 156.

¹¹ KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. *Fundamentum* 2011/2. szám, 50.

¹² A belföldi lakóhely és a választójog kapcsolatáról részletesen az értekezésem 6. fejezetében szólok.

¹³ Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf>.

tartalma van, azaz a többségből kirekeszt.¹⁴ Álláspontom szerint az állampolgárság kedvezményes megszerzésének bevezetése a határon túli magyarságra egy fontos nemzetpolitikai üzenettel bíró lépés volt, amely egyúttal a nemzetközi standardoknak is megfelel. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által kiadott a *bolzanói ajánlásokban* ugyanis pl. rögzítésre került, hogy az államok a külföldön élő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint a kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket is¹⁵, így ezek alapján könnyítéseket is meghatározhatnak.

A fentiekben írtak alapján megállapítható tehát, hogy a választójog – a parlamenti választásokra vonatkozó – megadásának egyértelmű előfeltételeként tekinthetünk az állampolgárság meglétére. Ezen kérdést azonban érdemes fordítva is megvizsgálni, azaz, hogy az állampolgárság feltétlenül együtt jár-e a választójoggal? Ezzel összefüggésben Michael C. DORF egy tanulmányában egyértelműen amellel foglal állást, hogy a választójog együtt jár az állampolgársággal.¹⁶ Az állampolgárokat ugyanis az Alaptörvény alapján jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik. Természetesen számos jogosultság (sőt kötelezettség) esetében maga az Alaptörvény alkalmaz szűkítő feltételeket. Így pl. a békés gyülekezéshez való jog sem gyakorolható egyedül, hiszen annak fogalmi eleme a többes gyakorlás. Ehhez hasonlóan a választójog tekintetében is megjelennek korlátok: pl. az életkorhoz vagy épp a belátási képességhez kötés. Álláspontom szerint azonban az általános választójog immanens eleme, hogy az minden állampolgárra kiterjed, aki megfelel az általános feltételeknek (azaz például nagykorú és egyéb okból nincs kizárva a választójogból). Így véleményem szerint főszabály alapján az választójognak együtt kell járnia az állampolgársággal függetlenül pl. attól is, hogy az érintett állampolgárnak van-e belföldi lakóhelye vagy sem. Az egyes állampolgárok között ugyanis jogok és kötelezettségek tekintetében nem lehet különbség az alapján, hogy az ország területén belül vagy kívül élnek-e. HALÁSZ Iván szerint pl. egy politikai közösséghez tartozás meghatározására a legalkalmasabb szempont az állampolgárság léte, amelyhez csak mintegy kiegészítő fogalomként kapcsolódik a belföldi lakóhely követelménye. Véleménye szerint az állampolgárság megkérdőjelezhetetlen jogosultságot keletkeztet a közösségi tagságra, ezzel szemben a belföldi lakóhely úgy szolgálhat, mint belépő, amely a valódi politikai

¹⁴ KÖRTVÉLYESI i. m. 49.

¹⁵ Lásd: Ajánlások a nemzeti kisebbségekről államközi kapcsolatokban III/11. alpont.

¹⁶ Michael C. DORF: Equal protection incorporation. *Virginia Law Review*, Vol. 88, No. 5. (Sep., 2002.), 976-977.

közösséghez tartozást működésbe hozza.¹⁷ Ha pedig valaki tagja a politikai közösségnek, akkor szükség szerint választójoggal is rendelkeznie kell. Ezzel összhangban egyetértek TÓTH Károly álláspontjával is: úgy vélem ugyanis, hogy a választójog általánosságának elve nem engedi meg a különbségtételt a választójogosultság megléte tekintetében az alapján, hogy valakinek az ország határain belül vagy kívül van a lakóhelye. Ennek oka, hogy a választójog csak úgy értelmezhető, mint a népszuverenitás alanyaihoz, azaz a néphez kapcsolódó politikai alapjog¹⁸, amelyeket viszont az államok tipikusan a politikai közösség tagjainak¹⁹, azaz (a következő pontban is részletezettek szerint) az állampolgároknak²⁰ tartanak fenn.²¹ TRÓCSÁNYI László is azt hangsúlyozza, hogy a határokon kívül élő magyar állampolgárok is egyértelműen a politikai közösség részei²², márpedig a választójogosultság feltétele az adott politikai közösséghez való tényleges tartozás.²³

2.2. *A nép fogalmának alkotmányos meghatározottsága*

Az előző pontban láthattuk, hogy az állampolgárság és a választójog szorosan összefüggő fogalmakként értelmezhetőek. Az Alaptörvény korábban idézett B) cikke azonban nem úgy fogalmaz, hogy a közhatalom forrása az állampolgárok közössége, hanem annak alapjául a *népet* határozza meg. Ezért disszertációm ezen pontjában szükségesnek tartom a nép alkotmányos fogalmának meghatározását is, amely tekintetében hipotézisem, hogy az legjobban az állampolgárság mentén definiálható.

A választójog alapjogi megközelítése szempontjából – a fentiekkel összhangban – egyértelműen abból kell kiindulnunk, hogy ha valaki a népszuverenitás alanya, akkor főszabály szerint választójoggal kell rendelkeznie (az egyes kizárási eseteket ide nem értve), ugyanis csak így tudja a „társadalmi szerződés” elvéből fakadó „szerepét” betölteni. A nép

¹⁷ Kivételes esetben azonban már önmagában a belföldi lakóhely megléte is keletkeztethet politikai közösséghez tartozást és ezáltal választójogosultságot, mint pl. hazánkban a helyi önkormányzati választásokon. Lásd bővebben: HALÁSZ Iván: A külföldön élő állampolgárok országos szintű (parlamentari) választójoga az EU-ban. In: CSERNY Ákos (szerk): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. HVG Orac, Budapest, 2018. (a továbbiakban: HALÁSZ 2018b.) 12.

¹⁸ Lásd bővebben: TÓTH Károly: A választójog, In: SCHANDA – TRÓCSÁNYI i. m. 204.

¹⁹ Amelynek határait pl. az állampolgársághoz kötéssel, vagy a belföldi lakóhely megkövetelésével húzhatunk meg.

²⁰ Az Alkotmánybíróság az 52/2009. (IV. 30.) AB határozatában kimondta, hogy az állampolgároknak fenntartott jogok tipikusan állam-közeli jogok, amelyek nagyrészt az állam működésében való részvételt teszik lehetővé.

²¹ E tekintetben a német alkotmánybíróság is az állampolgári jogok közé sorolja a Bundestag megválasztására vonatkozó jogot. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, HVG Orac, Budapest, 2014. 79.

²² TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: SCHANDA – TRÓCSÁNYI i. m. 68.

²³ DOMAHIDI Ákos: „71. § [Választások alapelvei]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 2688.

fogalmának meghatározása keretében fontos kiemelni, hogy a politikai egységként megjelenő szuverén társadalmi csoportok csak egymástól lényegesen különböző fogalmakkal fejezhetőek ki. Ezzel összhangban az európai alkotmányok is rendszerint különböző elnevezésekkel (pl. *nép*, *nemzet*) utalnak a népszuverenitás alanyaira. ZLINSZKY János álláspontja szerint a *nép* egy etnikai fogalom, amely alatt elsősorban a közös anyanyelv és a közös kultúra által összekötött, vérségi kapcsolatokkal is rendelkező, bár fajilag korántsem egységes, de a néphez tartozóan mégis tudatos személyek összességét kell érteni, állampolgárságra, politikai hovatartozásra és társadalmi állásra tekintet nélkül. Ez alapján nem lehet a nép fogalmából kizárni pl. sem a művelteket, sem a gazdagokat, sem a más országban élőket. Ezzel szemben megfogalmazása szerint a *nemzet* politikai fogalom, amely szerint egy adott állam polgárai tartoznak a szuverén nemzethez. ZLINSZKY János a magyarság tekintetében – KÖLTSEY Ferenc „*Parainesis Kölcsey Kálmánhoz*” című művének szavaival élve – úgy fogalmaz „*nálunk nemzetnek nevezetik egyenként s összesen a közügyekre befolyással bíró*”. Ebből kiindulva úgy véli, hogy potenciálisan, várományként, minden magyar állampolgár megkülönböztetés nélkül beleszólhat a közügyekbe, tehát minden polgára a magyar államnak tagja egyúttal a magyar nemzetnek.²⁴ Írásában ugyanakkor kiemeli, hogy más szerzők véleménye szerint a két fogalom pont ellentétesen írható le. ÁDÁM Antal álláspontja szerint pl. a *nép* fogalma takarja a szuverén közösséget, és a *nemzet* alatt pedig érhetjük a közös nemzeti nyelv és kultúra által meghatározott csoportot. ÁDÁM Antal álláspontja szerint a határokon túl élő magyarok a magyar *nemzet* tagjai, akiket az állampolgárság juttatása venne (vesz) be a magyar *nép* keretébe.²⁵

A *nép* alkotmányos fogalmának meghatározásával összefüggésben ki kell emelni, hogy az felfogható a főhatalom alatt élők közösségeként (értsd: lakosság) és az állampolgárok közösségeként is.²⁶ VARGA Zs. András ezzel összefüggésben teszi fel a kérdést: ki tekinthető a szuverenitás alanyának? Álláspontja szerint a kérdés megválaszolásának kiindulópontja az Alaptörvény közjogi alanyainak meghatározottsága. E szerint az Alaptörvény négy fogalmi elemet említ:

1. a népet (amely az Alaptörvény B) cikk (3) szerint a hatalom forrása),

²⁴ ZLINSZKY János: Tudjátok-e, mi a haza? In: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs: *Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 599-600.

²⁵ Uo. 601.

²⁶ GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. A nép mint a szuverenitás alanya.]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 218-224.

2. a nemzetet (amely egységének védelme az Alaptörvény 9. cikke szerint a köztársasági elnök feladata),
3. a „magyarok”-at (akik az Alaptörvény D) cikke szerint a contrario határon belül és kívül is élnek és védelmet élveznek), továbbá
4. a nemzeti és etnikai kisebbségeket (amelyeket az Alaptörvény államalkotó tényezőnek tekint).

Ezek közül VARGA Zs. András a szuverenitás hordozójának (elsődleges alanyának) a *nemzetet* tekinti, és ilyenként azonosnak az Alaptörvény B) cikke szerinti *néppel*. Ennek tekintetében azonban annak tisztázása is fontos, hogy mi köti össze a nemzet tagjait? Véleménye szerint egyfelől része a kötőerőnek a tényleges (fő)hatalom, de emellett az is, hogy az érintett egyénösszesség együtt gyakorolja a hatalmat, vagyis a „többiek” elfogadása hatalomgyakorló alanyként feltételezi azt, hogy a „mi” alanynak van értelme, hogy „mi” egyénként tagjai vagyunk valaminek.²⁷ MAJTÉNYI Balázs a *nemzet* fogalma kapcsán kiemeli, hogy fontos elkülöníteni a politikai és a kulturális illetve etnikai nemzet fogalmát. Ezek közül a politikai nemzet fogalma alatt a polgári nemzetet érthetjük, amely a polgárok szabad szövetségeként tekinthető, mely egy valós összetartozás-tudathoz köti a nemzet fogalmát, és így egy történeti közösség megteremtésére építő racionális és önkéntes politikai konstrukció. Ezzel szemben a kulturális vagy etnikai nemzet nem az emberek közötti közjogi kapcsolatra utal, hanem egy identitásérzés kifejeződésére.²⁸

Álláspontom szerint a nép fogalmához tartozás megállapítása egy skálán képzelhető el, amely két végpontja (azaz, hogy valaki egyértelműen tagja a népnek, még a másik nem) között számos átmenet létezik. A világos elhatároláshoz pedig meg kell határoznunk egy olyan viszonyítási pontot, amelyen túl már egyértelműen a néphez tartozónak tekintünk valakit, még az alatt nem. Ezt a pontot kijelölni azonban nem könnyű, mivel bárhogy is határozzuk azt meg, mindig megfogalmazódnak kritikai felhangok: ha ugyanis túl erős köteléket határozzunk meg, akkor kizárunk a nép tagjai közül olyanokat, akik kétségtelenül tagjai annak²⁹, ha pedig túl gyenge kapcsolatot követelünk meg, akkor bevonunk olyanokat is a nép fogalmába, akik egyértelműen nem tagjai annak.³⁰ Éppen ezért a leggyakrabban alkalmazott viszonyítási pont az állampolgárság létének előírása. MAJTÉNYI Balázs pl. ezzel összefüggésben úgy fogalmaz,

²⁷ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015. 73-75.

²⁸ MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából. *Állam- és jogtudomány 2014/1. szám*, 78.

²⁹ Ilyen lenne pl. az az eset, ha a nép tagjainak csak azokat az állampolgárokat tekintenénk, akik személyi jövedelem típusú adót fizetnek Magyarországon.

³⁰ Utóbbira lehet példa, ha mindenkit a nép fogalmába tartozónak tekintünk, aki legalább pár hónapot az ország területén tartózkodik ideiglenes jelleggel (pl. oktatási, vagy munkavégzési céllal).

hogy az állampolgárság klasszikus értelemben a politikai közösség tagjaként történő elismerést jelenti.³¹ Ezzel összefüggésben KUKORELLI István az 5/2004. (III. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményében amellet foglalt állást, hogy „[a]z állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye”. Álláspontja szerint azonban az országhoz és nemzethez tartozás két külön kérdésnek tekinthető (szemben a többségi határozattal, amely szerint a nemzetiséghez tartozás önmagában kifejezi az országhoz való szorosabb kötődést). Ha tehát az állampolgárságot határozzuk meg a nép fogalmának viszonyítási pontjaként, akkor tulajdonképpen abból a felvetésből indulunk ki, hogy az állam és egy természetes személy között szoros jogi kötelék áll fenn.³² Ez az állítás pedig vitán felül igazolható.

További viszonyítási pont lehet a néphez tartozás megállapítása során a választópolgárok közösségéhez való tartozás meghatározása, ez azonban nem egy szerencsés választás, mivel aligha lehet azt mondani, hogy egy választójoggal nem rendelkező személy (pl. gyermek) nem lehet tagja a politikai közösségnek, és így az államnak nem kell figyelembe vennie az ő érdekeit.

Végül meghatározható a nép fogalma (a néphez tartozó személyek köre) úgy is, mint a kulturális nemzethez tartozók összessége, ezt azonban azért kell ebből a szempontból fenntartással kezelni, mert ezen nézőpont szerint a magyar állampolgárságú, de nem magyar nemzetiségű természetes személyek nem lennének tagjai a nép fogalmának.³³ A kulturális vagy etnikai nemzet fogalmának kizárólagos használata egy demokratikus alkotmányban a politikai közösség leírására a morális egyenlőség elvével sem lenne egyeztethető össze, hiszen az kizárja vagy hátrányosabb helyzetbe hozza a politikai közösség tagjai közül a magukat különböző kisebbségekhez tartozónak valló, vagy mások által oda sorolt állampolgárokat.³⁴

A fentiekhez természetesen azt is hozzá kell fűzni, hogy értelemszerűen a nép fogalmának tartalmát nem lehet egységesen meghatározni valamennyi választás tekintetében. A parlamenti választások vonatkozásában azonban általános tendenciaként rajzolódik ki, hogy az egyes európai országok az aktív választójogosultság feltételeként az adott ország állampolgárságának meglétét írják elő.³⁵ Természetesen ez nem jelenti magától értetődő módon, hogy a nép fogalmát nem lehet más feltételek mentén is definiálni (sőt álláspontom szerint az államoknak nagy szabadságuk van annak meghatározása során, hogy kit tekintenek

³¹ MAJTÉNYI i. m. 96.

³² GYÖRFI – JAKAB – SALÁT – SONNEVEND – SÜLYOK – KOVÁCS – TILK i. m. 221-223.

³³ Uo. 224.

³⁴ MAJTÉNYI i. m. 80.

³⁵ HALÁSZ Iván is úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy a választójogot az állam köteles biztosítani saját állampolgárai részére. HALÁSZ 2018a. i. m. 175.

a népszuverenitás hordozóinak), azt azonban igen, hogy az európai trendek alapján a *nép* (azaz a népképviselő alanyai) fogalmának meghatározását a leggyakrabban az adott ország állampolgárságának meglétéhez köthetjük. Ezzel szemben pl. a helyhatósági választásokon, vagy épp az Európai Parlament tagjainak választásán az egy közös főhatalom alatt élés mentén definiálható legjobban a nép fogalma: így pl. hazánkban, a helyhatósági választásokon aktív választó jogosultsággal rendelkezik azon nem magyar állampolgárságú személy is, aki az adott településen lakóhellyel rendelkezik.³⁶

2.3. *A választójog és a demokratikus legitimáció kapcsolata*

További vizsgálandó kérdés a népképviselő elvével összefüggésben a választójog és a demokratikus legitimáció kapcsolata. A demokratikus legitimáció garantálja ugyanis, hogy a nép általi hatalom-átruházás megszakíthatlan láncolata ténylegesen feljogosítja a hatalom birtokosát annak gyakorlására. A demokratikus jogállamiság elvéből ugyanis értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége: a modern jogállami alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mindig a nép akaratára kell visszavezethetőnek lenniük, illetve biztosítaniuk kell, hogy a nép tagjai (azaz a választópolgárok) egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében. Ez az ún. politikai akaratképzés jelenti a népakarat és az államakarat képzését is. A „nép akarata” az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az akaratképzési eljárás pedig előfeltételezi, hogy abban minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt, így az akaratképzés a többség homogén akaratát hozza létre. Népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de népakarat nemcsak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése. Ezért a demokráciában a nép akarata nem eleve adott, hanem olyan politikai folyamat, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat. A nép akarata tehát egy demokráciában a politikai akaratképzés szabad és nyitott folyamatában alakul ki, alkotmányjogi értelemben az egyének demokratikus közreműködése szabadságának alapján jön létre, tartalma pedig éppen ebben a folyamatban

³⁶ Lásd: Alaptörvény XXXIII. cikk (2) bekezdését: e szerint „[a]z Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

körvonalazódik.³⁷ Alkotmányjogi értelemben a politikai akaratképzésben a *néphez* tartozó egyének az alapvető politikai és szabadságjogaik gyakorlásával vehetnek részt, ami közé tartozik különösen: a választójog és a népszavazásban való részvétel joga. A népképviselői szerv megválasztása során ugyanis az egyének különböző partikuláris akaratai – a leadott szavazatok alapján – kötelező akarattá válnak, és meghatározzák a parlament összetételét. A szavazatok leadásával pedig a választópolgárok, mint az államalkotó nép tagjai, a legitimitást létrehozó politikai szabadságukat (is) gyakorolják. A választójog alapjogi meghatározottsága (lásd részletesen 2.4. alpontban) is éppen azért különösen fontos, mivel a legszélesebb alanyi kör részére biztosított választójogosultság fogja a demokratikus legitimitáción keresztül leginkább garantálni a hatalomgyakorlás legitimitását. A népszuverenitás tekintetében ezért fontos hangsúlyozni, hogy minden demokratikus hatalomgyakorlásnak a népszuverenitás elvén kell alapulnia. A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele ugyanis, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A népszuverenitásra építő rendszerekben ennek alapja pedig a közvetlen választásokon való hatalom-átruházás (a demokratikus legitimitáció elsődlegesen ugyanis akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják), amely alapján a hatalmi ágak önlegitimálóak is lehetnek. A nép azonban nem pusztán forrása a hatalomnak, hanem részt is vesz annak gyakorlásában, így a néprészvétel elve a demokratikus hatalom gyakorlás egyik fő pillére (lásd pl. a népszavazás intézményét).³⁸ Ezért a választójog alanyi oldalának (azaz a választójogosultságnak) meghatározása azért is tekinthető kiemelt jelentőségű kérdésnek, mivel ez a demokratikus legitimitáció első csatornája, a *nép* ugyanis a választójogának gyakorlása által ad felhatalmazást a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlására. Éppen ezért a hatalom birtokosának is elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy a választójogosultság megfelelően és demokratikus módon kerüljön szabályozásra (azaz minél tágabb jogosulti körben). A nemzetközi szerződések és a nemzeti alkotmányok is a fentiekre tekintettel védik a választójogot.

A népképviselő elvére tekintettel – a fentiekben írtak szerint – tehát a választójog elsősorban a választójogosultságot jelenti.³⁹ Értekezésemben ezért – a továbbiakban – a választójog általánossága és egyenlősége tükrében a választójog *alanyi* oldalát veszem górcső alá.

³⁷ PETRÉTEI József: A politikai akaratképzésről. In: CHRONOWSKI – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY – SMUK – SZABÓ i. m. 67-69., 73-74.

³⁸ BODNÁR Eszter: Választási rendszerek, választójog-történet. In: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamentari jog: az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. (a továbbiakban: BODNÁR 2018b.) 77., továbbá: Ludvig BECKMAN: *The Frontiers of Democracy – The Right to Vote and its Limits*. CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne, 2009. 36.

³⁹ DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília: *A választójog*, Press Publica, Budapest, 2002. 55.

2.4. *A választójog alapjogi jellege – az általános és egyenlő választójog elvének jelentősége a választójog alanyi oldalát tekintetében*

Ahogy arra a fentiekben is utaltam a választójogot – az instrumentális szemlélet mellett – megközelíthetjük alapjogi oldalról is, amely esetében a választójog alanyi oldalát értjük alatta, azaz a választójogosultak körének meghatározását. A választójog tehát egyformán kötődik az alapjogokhoz, valamint az államszervezeti szabályokhoz is. A választójog egyrészt ugyanis a közügyek vitelében való részvételi alapjogosítvány, másrészt a képviseleti törvényhozó szerv létrehozásának eszköze⁴⁰, továbbá legitimációs biztosítéka.⁴¹ Ezt erősíti meg egyfelől az EJEB gyakorlata is, amely szerint az államnak nem elegendő a passzív magatartás, tevőlegesen is hozzá kell járulnia a választójog mint alapjog biztosításához⁴², másfelől az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata is, amely szerint a választójog egy kettős funkcióval bíró alapjog: egyfelől biztosítja a közügyekben való részvétel jogát, azaz a közhatalmi döntéshozatal közvetett formája, másfelől pedig a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.⁴³ Fontos megjegyezni azonban, hogy jelentősége ellenére az egyes alkotmányok alapjogi katalógusába a választójog került be a legkésőbb, és akkor sem a mai demokratikus jogállamokban megszokott formájában. A mai választójogi elvek ugyanis fokozatosan, országonként és koronként eltérően terjedtek el, váltak tipikussá. Mára azonban egyértelmű, hogy a választójog az alkotmányos alapjogok közé tartozik.⁴⁴

A választójog alapjogi megközelítésének elemzése során a továbbiakban azt kell megvizsgálunk, hogy mit érthetünk a választójog alapjogi tartalma alatt, valamint, hogy az alapjogi tartalom és a disszertációmban is vizsgált választójog általánossága és egyenlősége milyen viszonyban áll egymással. Ezek tisztázása ugyanis elengedhetetlen az értekezésben felmerülő kérdések megválaszolásához.

⁴⁰ Ennek kapcsán Benjamin CONSTANT úgy fogalmaz, hogy „[c]supán a közvetlen választás kölcsönözhet valódi erőt a nemzeti képviseletnek, és biztosíthatja, hogy ez a képviselet mélyen a közvéleményben gyökerezzen. Az a képviselő, akit bármely más módon neveztek ki, sehol sem talál olyan hangot, amely elismeri az övét. [...]” Benjamin CONSTANT: *A régiék és a modernek szabadsága*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997. 100.

⁴¹ DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban, *Acta Humana*, 1995/18-149. 172.

⁴² Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.

⁴³ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

⁴⁴ Ennek ellenére azonban a mai napig nincs egyetértés abban, hogy a választójog általánosságának határát szűkebb vagy bővebb körben kellene megvonni. Lásd bővebben: SÓS Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai. In: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában*. MTA-JTI, Budapest, 1996. 51-52.

2.4.1. A választójog alapjogi jellege

A választójog, mint alapjog történeti aspektusa tekintetében kiindulási pontként fontos kiemelni, hogy az a polgári forradalmak idején felmerült igénye és a tényleges elismerése között úgy funkcionált, mint a „politikai képességgel” rendelkezők jogosultsága, amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének.⁴⁵ A 20. század második felére általánossá vált azonban az a nézet, miszerint a választójog nem csupán olyan alkotmányos állami feladat, amely az egyén által alkotmányosan nem kényszeríthető ki, hanem olyan emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelezettségének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.⁴⁶ Ez pedig egyértelműen arra a korábbiakban már írt gondolatra vezethető vissza, mely szerint demokratikus állam csak akkor létezhet, ha annak közvetlenül vagy közvetve a néptől származik a hatalma.

Minden további kérdés vizsgálata előtt annak meghatározása szükséges, hogy a választójogot, mint alapjogot hol tudjuk elhelyezni az alapjogok rendszerében.⁴⁷ Elsőként fontos rögzíteni, hogy a választójogot első generációs, politikai szabadságjognak tekinthetjük⁴⁸, hiszen már a XVIII. században a klasszikus alapjogok között egyaránt megjelentek a személyi és politikai szabadságjogok.⁴⁹ A választójogot azonban nem a klasszikus értelemben vett szabadságjogok közé sorolhatjuk, hanem a részvételi jogok közé. Ugyanis amíg a *szabadságjogok* „arra a kérdésre adnak választ, hogy a közhatalom milyen mértékben avatkozhat be az emberek életébe, illetve hogy az embereknek mit szabad és mit nem szabad megtenniük, addig a *részvételi jogok* azt határozzák meg, hogy honnan származnak a közhatalmi döntések, vagyis hogy ki vagy mi a forrása annak a hatalmi beavatkozásnak, amely megszabja az embereknek, hogy mit tehetnek és mit nem.”⁵⁰ Ezzel együtt a választójog, mint alapjog a hatalomgyakorlás korlátjának egyik legerősebb eszközeként is értelmezhető, ugyanis a többi alapjogot korlátozni tudó hatalomgyakorlót ez által tudja a nép hatalmától megfosztani.⁵¹ Ezért a

⁴⁵ DEZSŐ Márta: *Képviselés és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 21.

⁴⁶ DOMAHIDI Ákos: „70. § [Választójog]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2474. (a továbbiakban: DOMAHIDI 2009a.)

⁴⁷ A választójog alapjogként való elismeréséhez BODNÁR Eszter szerint három lépcső vezetett: 1. a választójog fokozatos kiterjesztése, 2. a jogi pozitívizmus állampolgári jogokra alapozó fogalmi készlete, 3. a nemzetközi emberi jogi dokumentumok alapjogi katalógusába való bekerülés. BODNÁR 2014. i. m. 30.

⁴⁸ Ezen nézetet azonban BODNÁR Eszter vitatja: vö. BODNÁR 2014. i. m. 30. Álláspontja szerint ugyanis a XVIII. és XIX. században még nem beszélhettünk demokratikus, általános és egyenlő választójogról, hiszen ebben az időben még a faji, nemi és vagyoni cenzusok voltak a meghatározóak.

⁴⁹ Steve FOSTER: *Human Rights and Civil Liberties*. Pearson Education, Dorset, 2003. 9.

⁵⁰ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 81-107.

⁵¹ BODNÁR 2014. i. m. 35.

választójogot *politikai szabadságjognak* is tekinthetjük, és így a véleménynyilvánítás szabadásával, az információs szabadsággal, az egyesülési joggal, a gyülekezési joggal, a petíciós joggal, valamint a közügyek részvételében való joggal együtt értelmezhető.⁵² Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerinti felosztás alapján is meghatározhatjuk a választójogot, e szerint azt a *klasszikus alapjogok* közé kell sorolnunk, hiszen alanyi jogi jellege is van, az állammal szemben jogi úton, bírói eszközökkel kikényszeríthető. A fentiek mellett a választójogot az *állampolgári jogok* közé is sorolhatjuk, mivel a politikai közösség tagjait illeti meg, amely – a korábbi pontokban írtakkal összhangban – rendszerint az állam állampolgárait foglalja magában.⁵³

A választójog szerepe és jelentősége tehát túlmutat a népképviselői szervek létrehozásán. A választójog ugyanis a közügyekben való részvétel egyik (közvetett) formája is. Így különös jelentősége lesz annak, hogy egy társadalomban ki rendelkezik aktív választójogi jogosultsággal, azaz hogyan alakul a választójog alanyi oldalának meghatározása. E tekintetben – a korábbi pontokban írtakkal összhangban – alapkövetelményként állíthatjuk, hogy a politikai nemzethez, azaz a néphez tartozó személyeknek joguk van részt venni a népképviselői szerv tagjainak megválasztásában. Úgy is fogalmazhatunk, hogy polgár abban a politikai közösségben, amelynek a tagja, jogosult maga megválasztani, hogy kik gyakorolják felette a hatalmat, kik legyenek azok, akik a döntésének alá lesz rendelve. BODNÁR Eszter szerint – e tekintetben – a választójogot egyfajta önrendelkezési jogként is megközelíthetjük, így pedig az végső soron visszavezethető az emberi méltóságra is⁵⁴ – amely vizsgálatokor éppen ezért az általános alapjog-korlátozási szabályokat kell alkalmazni. Ebből pedig egyenesen következik, hogy mindenki részt vehet a választásokon, akinek a döntése az életét befolyásolni fogja, így a választójogosultak köréből csak szűk körben lehetséges egyes személyeket kizárni.⁵⁵ A fentiekben írtakhoz azonban azt is szükséges hozzátenni, hogy a választójogunk gyakorlásával tulajdonképpen nem csak saját sorsunkról döntünk, hanem az egész közösség, azaz az egész *nép* sorsáról is. Ez az állítás pedig akkor is helytálló, ha magától értetődő módon a valóságban – a későbbiekben részletezett választójog

⁵² Lásd bővebben: BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alkotmányjog – Alapjogok, Pázmány Press, Budapest, 2014. 23-25.

⁵³ Lásd bővebben: SÁRI János – SOMODY Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 32.

⁵⁴ Az emberi méltósághoz való jog tekintetében fontos kiemelni, hogy az nemcsak alapjog, hanem olyan elv is, amely valamennyi alapjog, így a választójog tartalmát is áthatja, illetve meghatározza. A német Alkotmánybíróság szerint a választójog és az emberi méltóság kapcsolatával összefüggésben még tovább is ment e tekintetben, megállapította ugyanis, hogy a demokratikus részvétel joga az egyéni felelősség és az emberi méltóság kifejeződése, és így a választójog az emberi méltóság garanciái közé tartozik. BODNÁR 2014. i. m. 130-131.

⁵⁵ Uo. 33.

egyenlőségének követelménye ellenére – nem mindenki szavazata fog ugyanannyit érni, ugyanis a politikai közösség rendszerint olyan nagy, hogy egy-egy szavazatnak alig van kihatása a választások eredményére, a népképviselői szerv összetételére. Ennek ellenére – már csak a 2.1. és a 2.2. alpontokban írtak, azaz a népképviselő elvének érvényesülése miatt is – nagyon fontos, hogy a nép tagjai közül mindenkinek lehetősége legyen szavazatát leadni. Mert bár lehet, hogy az ő voksának kis mértékben lesz közvetlenül befolyása a szavazás végeredményére, összességében mégis kihatással lesz a szavazatok összességének alakulására. Ennek két oka is van: egyfelől szavazatának elviekben alkalmasnak kell lennie arra, hogy képviselőt eredményezzen, másfelől pedig, ha végeredményben nem is ér „semmit” a szavazata (mert pl. a vesztes jelöltre szavaz), akkor is fontos, hogy mint a nép tagja leadhassa voksát. Éppen ezért kell minden esetben az egyes korlátozási, kizárási lehetőségekkel a jogalkotónak és a jogalkalmazónak önkorlátozó módon élnie, és azokat csak a legindokoltabb esetben alkalmaznia. Ennek érvényesülése már csak azért is fontos, mivel – a korábban írtakkal összhangban – a választójog szorosan kapcsolódik az önrendelkezési jogon keresztül az emberi méltósághoz. Ebből pedig egyenesen következik, hogy az egyenlő méltóságú személyek között nem lehet különbséget tenni oly módon, hogy szavazatuknak a súlya kisebb vagy nagyobb lesz a politikai közösség többi tagjáénál – tekintettel arra, hogy közösség minden tagjának egyenlő lehetőséget kell adni a közösségi döntéshozatalban való részvételre.⁵⁶ Mindezekből következően a választójog alapjogi tartalmát (amely nélkül nem beszélhetünk demokratikus választójogról) a *döntés joga* adja.⁵⁷ E szerint a választópolgár szabadon eldöntheti, hogy részt kíván-e venni a választásokon és amennyiben igen, akkor kire adja le voksát. Ezzel összefüggésben különösen fontos hangsúlyozni, hogy a döntés joga nem foglalja magában a döntés eredményességét (azaz, hogy a szavazat feltétlenül mandátumot fog eredményezni), csak azt, hogy a szavazatnak más szavazatokhoz viszonyítva azonos esélye legyen arra, hogy az képviselőt eredményezzen.

A választójog alapjogi jellegének vizsgálata kapcsán természetesen szükséges néhány gondolatot szólni a kötelezetti oldalról is. A választójog kötelezettje természetesen az állam és annak közhatalmat gyakorló szervei. Az állam részéről pedig a választójoggal összefüggésben

⁵⁶ Uo. 34.

⁵⁷ BODNÁR Eszter álláspontja szerint vitatható, hogy beletartozik-e a választójog alapjogi tartalmába az ajánlási jog. Egyes álláspontok szerint az ajánlási jog, azaz a polgár lehetősége arra, hogy beleszóljon a jelöltek kiválasztásába, a harmadik részjogosítvány az aktív és passzív választójog mellett. A magyar alkotmánybírói gyakorlat azonban nem következtet ebben a kérdésben: a határozatok nagy részében az ajánlási jogot nem kezeli alapjogként, az inkább csak a választójoghoz kapcsolódó jog, amelyre például nem terjed ki a titkosság elve sem, máskor beleérti az aktív és passzív választójogba az egyéni képviselő ajánlását. A szerző álláspontja szerint az ajánlási joga beleérthető az aktív választójogba, és mint ilyen, alapjogi védelmet élvez. BODNÁR 2016. i. m. [17].

elsődlegesen az objektív intézményvédelmi kötelezettséget fontos kiemelni. E tekintetben az állam kötelessége a választójog elismerésére, védelmére és a megfelelő gyakorlási feltételek megteremtésére korlátozódik. A választójog esetében fontos, hogy az intézményvédelmi oldal erősebb, mint más alapjogok esetében, az államnak ugyanis nemcsak a választójogot, mint alanyi jogot kell védenie, hanem a szabad választásokat, mint intézményt is.⁵⁸ Az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében pedig köteles garantálni, hogy a politikai közösség tagjának tekinthető választópolgár szabadon leadhassa voksát, továbbá azt is, hogy döntése titkos maradjon (például a szavazás módja tekintetében meghozott intézkedések által).⁵⁹

2.4.2. A választójog és a választási alapelvek – különösen a választójog általánosságának és egyenlőségének – viszonya

A választójog alapjogi jellegéből tehát levezethető, hogy az az önrendelkezési jogon, és az egyenlőként kezelés elvárásán keresztül visszavezethető az emberi méltóságra. Ebből az igazolásból azonban az is következik, hogy a választójognak szükségszerű eleme az általánosság és egyenlőség követelményének érvényesülése, hiszen csak ezek maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott népképviselői szerv, és az általa elfogadott döntések legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a választójogi alapelveket – az országgyűlési választásokhoz kapcsolódóan – az Alaptörvény a 2. cikk (1) bekezdésében deklarálja. Eszerint „[...] a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson [...]” jogosultak választójogukat gyakorolni. A választójog általánosságát és egyenlőségét, valamint a szavazás titkosságát és közvetlenségét tekinthetjük a „klasszikus” alapelveknek, vagy másképp fogalmazva az ún. anyagi jogi alapelveknek.⁶⁰ Ezen alapelvek közül pedig külön fontos

⁵⁸ HALÁSZ 2018a. i. m. 716.

⁵⁹ Lásd részletesen: BODNÁR 2014. i. m. 40-46.

⁶⁰ Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése nevesíti a *szabad választáshoz* való jogot is. Ezen alapelv biztosítja, hogy minden választójogosult a választójogát szabadon, vagyis kényszer vagy más – meg nem engedett – külső nyomás nélkül gyakorolhassa. Ezen elv lényege tehát, hogy a választópolgárok szabadon dönthetik el, hogy részt vesznek-e a választásokon, és azt is, hogy kire adják le szavazatukat, e tekintetben senki nem befolyásolhatja szabad döntésüket. Ennek fontos eleme az is, hogy Magyarországon nincs előírva a választásokon való kötelező részvétel. Jelenleg a világban 22 ország írja elő a kötelező szavazást (bár ezek túlnyomórészt dél-amerikai országok). Európában a parlamenti választásokon csak Belgiumban és Görögországban írják elő a kötelező részvételt. Belgiumban 1892-ben vezették be az intézményt, a szankció pedig öttől ezer euróig terjedő pénzbírság lehet – amelyet azonban 2003 óta nem alkalmaztak. Görögországban semmilyen szankciója nincs a

kiemelni a választójog általánosságának elvét, hiszen ennek tartalma, illetve határai határozzák meg a választójog alapjogi tartalmának alanyi körét, annak bővülését, valamint korlátainak változásait. Ha megvizsgáljuk az egyes nemzetközi dokumentumokat és az disszertációban is elemezett európai országok alkotmányait, akkor azt láthatjuk, hogy azok más alapjogokhoz képest nem magáról a választójogról, mint alapjogról, hanem választási alapelvekről szólnak. Így pl. szinte mindegyik emberi jogi dokumentum foglalkozik a választójog alapelveivel, így többek között a választójog általánosságának és egyenlőségének elvével is. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJE) 25. cikke⁶¹ például önálló jogként nevesíti a választójogot, melynek alapján minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy valódi és rendszeres választásokon szavazzon és megválaszthassák, valamint, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselői útján részt vegyen. Az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikk (3) bekezdése szerint pedig az Európai Parlament tagjait általános választójog alapján kell megválasztani. E körben fontos megjegyezni az Európa Tanács égisze alatt működő Velencei Bizottság⁶² 190/2002. számú, a szabad és tisztességes választások alapkövetelményét összefoglaló véleményét is (*Code of Good Practice in Electoral Matters*⁶³), amely Európa választási örökségének alapját képező öt elv közé sorolja az általános és egyenlő választójog követelményét.⁶⁴ Az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata pedig a 21. cikkében rögzíti, hogy minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár

szavazás elmulasztásának. Lásd bővebben: BODNÁR 2014. i. m. 52.). Hazánkban a szabad választáshoz való jog pontos tartalmát majd csak az Alkotmánybíróság gyakorlata fogja meghatározni.

⁶¹ PPJE (1966. december 16.) 25. cikk: „Minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy

a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;

b) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;

c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.”

⁶² Amaya Úbeda DE TORRES egy tanulmányában a Velencei Bizottság működésével kapcsolatban kiemelte, hogy annak kulcsa az Európa Tanács tagállamai közötti együttműködés. A Velencei Bizottság ugyanis elsősorban *soft law* normákat alkot, amelyek csak akkor tudják kifejteni hatásukat, ha a tagállamok önként alávetik magukat azoknak. Lásd részletesebben: Amaya Úbeda DE TORRES: Between soft and hard law standards. – The contribution of the Venice Commission into the electoral field. In: Helen HARDMAN – Brice DICKSON: *Electoral Right in Europe – Advances and Challenges*. Routledge Taylor & Francis Group. London – New York, 2017. 30-48.

⁶³ A Velencei Bizottság e véleménye is *soft law*-nak tekinthető, azaz ugyan kötelező jogi kötéssel nem rendelkezik, politikai hatása mégis jelentős. Lásd bővebben: BODNÁR Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. *Jogtudományi Közlöny 2018/3. szám* (a továbbiakban: BODNÁR 2018a.) 141-154., továbbá a Kúria „A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport”-jának összefoglaló véleményét (<http://www.kuria-birosag.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>)

⁶⁴ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának „The underlying principles of Europe’s electoral heritage” fejezetét.

szabadon választott képviselői útján való részvételhez.⁶⁵ Ezen cikk kimondja továbbá, hogy a közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata, és ezt az akaratot egyenlő szavazati jog [és titkos szavazás] alapján időszakonként tartott választásokon kell, hogy kifejezésre juttassák.⁶⁶ Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) ugyan még nem, de az első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke már deklarálja a szabad (általános) választásokhoz való jogot⁶⁷: „[a] Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”⁶⁸

A választójog (és a szavazás) alapelveivel – így különösen a választójog általánosságával és egyenlőségével – összefüggésben hangsúlyozni kell azt is, hogy azok nem alapvető jognak, hanem alkotmányi alapelvnek tekinthetők. A választójogi (és a szavazáshoz kapcsolódó – lásd: közvetlenség és titkosság) alapelvek célja ugyanis (többek között) a választójog, mint alapjog gyakorlásának a biztosítása.⁶⁹ Ezekre úgy tekinthetünk, mint a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelményekre, melyek érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása során biztosítani kell.⁷⁰ Ennek ellenére az általános és egyenlő választójog elvének változása (így különösen a választójog alanyi körének a bővítése) hatással van a választójog alapjogi tartamára is. A választójog általánosságával összefüggésben pl. megállapítható, hogy az lényegében egybeesik az alapjog tartalmával, annak elemét képezi, azon túli jelentéstartalma tulajdonképpen nem létezik. Az, hogy ennek ellenére az alapjog mellett ez az elv is megjelenik tételesen az egyes nemzetközi dokumentumokban, a választójoggal kapcsolatos történelmi sajátosságoknak tulajdonítható. Az általánosság elvére, a választójog alapjogi

⁶⁵ E megfogalmazás egyértelműen arra utal, hogy a választójog alapvető polgári jogként fogható fel. HALÁSZ 2018a. i. m. 719.

⁶⁶ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikke kettős természetű, ugyanis a közhivatalok viselésére utaló része az egyezmény többi részéhez képest nem minden személy jogaként deklarálja ezen jogot, hanem csak az állampolgárokat megillető jogként. Ezzel szemben a 21. cikk választójogra vonatkozó része ezen jogra nemcsak, mint állampolgárokat megillető jogra tekint. LAMM Vanda: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. In: LAMM i. m. 157.

⁶⁷ Azzal együtt, hogy ezen jogosultság csak a parlamenti választásokra, illetve a törvényhozó hatalommal rendelkező testületek megválasztására vonatkozik, ugyanakkor nem terjed ki az önkormányzati választásokra és a népszavazásra. WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Egyezménye. In: LAMM i. m. 169.

⁶⁸ Az EJEE ezen cikkének részletes elemzését lásd: Peter VAN DIJK – G. J. H. VAN HOOFF: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston, 1990. 478-488.

Érdekes megjegyezni, hogy az EJEE idézett szövege a választójog egyenlőségének elvét nem rögzíti. Ennek ellenére azt is látni kell, hogy Európában a XX. század második felében a legmagasabb szintű követelményrendszer alakult ki az egyenlőség védelme és biztosítása érdekében. HALÁSZ 2018a. i. m. 720.

⁶⁹ DOMAHIDI 2009b. 2689.

⁷⁰ Lásd bővebben: BODNÁR 2014. i. m. 114.

jellegének elismerésével, lényegében mára csak annak megismétléseként tekinthetünk. Ebből pedig következik, hogy, ha a választójog általánosságának sérelme vetődik fel, akkor lényegében a választójog, mint alapjog sérelmét kell megállapítani.⁷¹ A választójog egyenlősége, mint alapelv tekintetében szintén megállapítható, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog alapjogi jellegével: mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, ezért a választójogának is egyenlőnek – számúnak és értékűnek⁷² – kell lennie. Ezért amennyiben a választójog egyenlőségének tartalma kerül alkotmányos vizsgálat alá, az általánosság elvéhez hasonlóan szintén elsősorban alapjogsérelmet kell megállapítani, az alapelvsérelem csak másodlagos lesz.⁷³ A választójogi alapelvek tekintetében a fentiek alapján Michael SACHS is úgy fogalmaz, hogy a választási alapelvek szoros összefüggésben állnak a választójoggal, mint alapjoggal, ezzel együtt azonban az államszervezeti jog területéhez tartoznak, amit azonban az alapjogi vizsgálatkor is figyelembe kell venni, mivel a választási alapelvek egyidejűleg az egyéni választójog demokratikus alapfeltételeit is védik.⁷⁴ Összegezve megállapítható, hogy a választójog általánossága és egyenlősége, mint választási alapelvek részben a választójog, mint alapjog tartalmát határozzák meg, részben azonban önálló, az alapjogtól független jelentéssel is bírnak.⁷⁵

2.4.3. A választójog alapjogi jellegének „kihívása”

A választójog alapjogi jellegének vizsgálata kapcsán szükséges felvetni egy további szempontot is. A 2018-as országgyűlési választásokat megelőzően, és annak kampányidőszakában megjelentek olyan kritikai hangok⁷⁶, amelyek a Vjt. rendszerét kifogásolták, elsősorban annak okán, hogy az túlságosan is a többségi rendszer felé húz (pl. az ún. győztes-kompensáció⁷⁷ miatt). Ezzel szemben a választójog alapjogi jellege, azaz alanyi

⁷¹ Uo. 115.

⁷² Lásd részletesebben a disszertáció 4. fejezetét.

⁷³ Lásd bővebben: BODNÁR 2014. i. m. 114.

Ezen gondolat alapján tulajdonképpen azt is mondhatnánk, hogy a választójog alapjogi szemléletében a választójog egyenlőségének követelménye, hasonlóságot mutat a diszkrimináció tilalmának alaptörvényi előírásával.

⁷⁴ Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Berlin-Heidelberg-New York, Springer, 2003., 505., Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 101.

⁷⁵ Bodnár 2014. i. m. 136-143.

⁷⁶ Lásd többek között: <https://mno.hu/belfold/elkeszult-a-valasztasi-rendszer-reformterve-2418318>, továbbá: <https://index.hu/belfold/2017/11/13/kom-eloterjesztes-igazsagugyi-bizottsag/>, valamint: <https://magyaridok.hu/velemen/valasztasi-rendszerrel-nincs-baj-2523739/>

⁷⁷ Ennek lényege, hogy töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat mellett a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám is.

oldala (így pl. a választójogosultak körének meghatározottsága), nem vagy csak kevés esetben (így pl. a műveltségi cenzus⁷⁸ esetleges bevezetésének lehetősége, vagy épp a választójog belföldi lakóhelyhez kötöttsége tekintetében) kerül az érdeklődés homlokterébe. E tekintetben ezért joggal tehető fel a kérdés, hogy mára nem veszett-e el a választójog alapjogi jellegének jelentősége, nem vált-e jelentősebb kérdéssé a különböző választási technikák, választási rendszerek szerepe a választójogosultak körének meghatározásával, esetleges bővítésével szemben? Ezzel összefüggésben, amellett, hogy álláspontom szerint egy választási rendszernek nem pusztán az a feladata, hogy a nép akaratát a legtökéletesebben leképezze – hanem emellett a stabil kormányzótöbbséget is biztosítania kell, és a visszaélések minimalizálására is törekednie szükséges⁷⁹ –, fontos megjegyezni, hogy a választójog alapjogi jellegét sem szabad szem elől téveszteni. Kétségtelen ugyan, hogy a politikai egyenlőség⁸⁰ érvényesüléséhez rendkívül fontos kérdés, hogy a szavazatok mandátummá alakítása hogyan történik, ahogy az is vitathatatlan, hogy a választójog jogi értelemben vett egyenlőségének érvényesülését figyelembe véve kell az egyéni választókerületeket kialakítani, és az sem vonható kétségbe, hogy egy választási rendszer meghatározása is fontos eleme egy demokratikus állam működésének, mindezek azonban elsősorban a választójog instrumentális megközelítésének kérdéséhez tartoznak. A választójognak azonban – a korábban írtakkal összhangban – az alapjogi szemlélete is legalább ennyire jelentős kérdés. A néphez tartozók meghatározása, és a népen belül azon személyek körének körülhatárolása, akik a népszuverenitás gyakorlásában is részt vehetnek, a választójog alkotmányos vizsgálata szempontjából nem hogy jelentéktelenebb, hanem bizonyos szempontból fontosabb kérdésnek is tekinthető. Ugyanis bármilyen választási rendszer is működik egy országban, a döntést nem a választási rendszer, hanem a választópolgárok fogják meghozni. Bármennyire is felel meg ugyanis egy választási rendszer a vele szemben támasztott valamennyi követelménynek (azaz pl. kellően arányosít és biztosítja a stabil kormányzótöbbséget is), ha ezzel együtt a választójogosultak körét indokolatlanul szűken szabjuk meg, vagy megfelelő garanciák nélkül zárunk ki egyes személyeket a jogosultak köréből. Ezzel ugyanis szükségképpen erodálni fogjuk magát a választási rendszert. Így pl., ha egy műveltségi cenzust vezetnénk be, akkor azzal bármilyen választási rendszert is alkalmazunk, jelentősen befolyásolni fogjuk a szavazás végeredményét. De ugyanez a következmény – ahogyan azt az értekezés 6. fejezetében is

⁷⁸ Lásd pl.: <https://24.hu/belfold/2017/12/28/a-magyarok-majdnem-fele-elvenne-a-valasztojogot-az-iskolazatlanoktol/>

⁷⁹ A választási rendszerekkel összefüggésben további szempontokat határoz meg: Dieter NOHLEN: Választási szervek és választási reform: Bevezetés. In: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában*. MTA JTI, Budapest, 1996. 30.

⁸⁰ A politikai egyenlőségről lásd részletesebben a disszertáció 4. fejezetének 4.2. alpontját.

láthatjuk – merülhet fel a választójognak a belföldi lakóhelyhez kötöttsége tekintetében is. Így állásponatom szerint, annak ellenére, hogy a politikában és a közbeszédben sokszor a választási technikák kérdésére egyszerűsödik a választójog vizsgálata, és túlságosan az instrumentális oldal felé tolódik az érdeklődés origója, mégis elengedhetetlen, és véleményem szerint sokkal fontosabb kérdés annak tisztázása, hogy kik tartoznak a választójogosultak körébe, valamint, hogy kik és milyen okból zárhatóak abból ki.

A disszertáció célja tehát ezzel összhangban többek között annak vizsgálata, hogy az általános és egyenlő választójog elve és annak fejlődése milyen hatással van a választójog alapjogi tartalmára.

3. Az általános választójog fogalma és történeti fejlődése

A disszertációmban elemzett kérdések áttekintését megelőzően érdemes megvizsgálni a választójog általánosságának fogalmát, annak tartalmát, valamint fejlődési irányait. Utóbbin keresztül lehet ugyanis elsősorban meghatározni azokat az okokat és célokat, amelyek az általános választójog meglévő kereteit bővíteni tudják.

3.1. Az általános választójog fogalma

A választójog általánosságának fogalmát több szerző definícióját is segítségül hívva tudjuk meghatározni. CONCHA Győző – egy 1906-os művében – úgy fogalmaz, hogy „[...] magának a nemzetnek a legnagyobb érdeke van abban, hogy mentül több tagját tegye részessé akarata létrehozásában, ruházza föl választói joggal.”⁸¹ GÖNCZI Jenő szerint pedig „[á]ltalánosnak tekintik a választójogot, ha az állampolgárságon, bizonyos életkoron és esetleg a meghatározott időtartamon át ugyanazon községben vagy választókerületben való állandó lakáson (domicilium) felül [...] egyéb, különös kellékei [...] is vannak [...]”⁸²

A választójog általánosságának „modernkori” meghatározása tekintetében is érdemes több definíciót kiemelni. PETRÉTEI József megfogalmazása szerint például „a demokratikus választás fontos feltétele, hogy a választásra jogosultak alanyi körét a lehető legszélesebben határozzák meg. [...] Ennek érdekében a választójog általánosságának alapelve azt követeli meg, hogy alapvetően minden állampolgár választójogosultsággal rendelkezzen és választható legyen”.⁸³ TÓTH Károly⁸⁴ és KUKORELLI István⁸⁵ írásaikban hasonlóképpen határozzák meg a választójog általánosságának fogalmát. E szerint „[a] választójog általánosságának jelentése az, hogy a feltétlenül szükséges és indokolt, ún. természetes kizáró okokon kívül, minden nagykorú magyar állampolgárnak legyen választójoga.” Hasonlóan fogalmaz DEZSŐ Márta is, aki szerint „[a] választójog általánosságának elve azt fejezi ki, hogy minden nagykorú állampolgár – az úgynevezett természetes kizáró okokat kivéve –

⁸¹ CONCHA Győző: A választójog reformja, *Jogállam* 5 (1906)/9., 641-681.

⁸² GÖNCZI Jenő: A választójog művelődési vonatkozásai, *Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle* (1918., 17.évf.) 1-2.szám.

⁸³ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 224.

⁸⁴ TÓTH i. m. 204.

⁸⁵ KUKORELLI István: A választások alapelvei. In: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-KERSZÖV Jogi és üzleti Kiadó, Budapest, 2003. 712.

szavazati joggal rendelkeznek.”⁸⁶ PAPP Imre szerint „[a] választójog általánossága azt jelenti, hogy a politikai közösség minden tagja számára biztosítani kell a választójogot, ez alól csak súlyos indokok alapján, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szem előtt tartásával lehet kivételt tenni.”⁸⁷ DOMAHIDI Ákos szerint pedig „[a]z általánosság elve értelmében mindenkit megillet a választójog, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek. [...] A választójog általánosságára vonatkozó alapelv célja [ugyanis] a választásokon való részvétel biztosítása a lehető legtöbb egyén számára [...]”⁸⁸

A választójog általánosságának fogalmi meghatározásakor szükséges megvizsgálni az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának egy-egy elemét is. Az EJEB többek között a *Sukhovetsky v. Ukraine* ügyben megállapította, hogy egy demokratikus államban a szavazati jog nem kiváltság, miután a történeti fejlődés során fokozatosan kiterjesztették a választójogot.⁸⁹ Az EJEB szerint minden eltérés az általános választójog elvétől magában rejtje azt a kockázatot, hogy az a megválasztott törvényhozó testület demokratikus legitimitációját aláássa.⁹⁰ Az állam elsődleges kötelezettsége itt tehát nem az alapjog (jelen esetben a választójog) megsértésétől való tartózkodás, illetőleg a be nem avatkozás, hanem az, hogy az állam pozitív intézkedéseket fogadjon el annak érdekében, hogy demokratikus választásokat tarthassanak.⁹¹ Ezen logika alapján jutott el az EJEB a szabad választások tartásának „intézményes” jogától az „általános választójog” koncepciójáig.⁹²

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a választójog általánosságának elvével. A 6/1991. (II. 28.) AB határozatában kimondta például a testület, hogy sem kényelmi szempontokra, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem pedig a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló cél nem szolgálhat alapul az általánosság elvének korlátozásához.⁹³ Az Alkotmánybíróság

⁸⁶ DEZSŐ Márta: A választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002., 173.

⁸⁷ PAPP Imre: A választójog. In: HALMAI–TÓTH i. m. 747.

⁸⁸ DOMAHIDI 2009b. i. m. 2689.

⁸⁹ Lásd: *Sukhovetsky v. Ukraine*, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

⁹⁰ Lásd: *Aziz v. Cyprus*, Judgment of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

⁹¹ Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni (kitekintés jelleggel) az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatából a *Baker v. Carr* ítéletet. Ebben az ügyben néhány Tennessee állambeli polgár azért indított keresetet, mert a jogalkotó nem úgy szabta át az 1901-ben (arbitrarily and capriciously, azaz „önkényesen és szeszélyesen”) meghatározott választókerületeket, hogy a felosztás tekintettel legyen az állam egyes részeinek népsűrűségére, illetve az abban bekövetkezett változásokra. MOLNÁR András: *Alapjogi aktivizmus a Supreme Court gazdaságszabályozási tárgyú ügyeiben (1890-1936)*. PhD értekezés. Szeged, 2017. (http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3942/1/Molnar_Andras_ertekezes.pdf 50.

⁹² Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81. és *Yumak and Sadak v. Turkey*, Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03.

⁹³ Ennek ellenére az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése az önkormányzati választások vonatkozásában kizárta a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. Ennek alapja az Alkotmánybíróság 783/E/2002. AB

54/2008. (IV. 24.) AB határozatában pedig megállapította azt is, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetők⁹⁴, a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti. A választójog általánossága szempontjából kiemelkedő jelentőségű továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (a továbbiakban: EBEÉ) 1990-es koppenhágai értekezletének záródokumentuma is, amelyben a részt vevő államok kinyilvánították, hogy észszerű időközönként szabad választásokat tartanak, és azt az általános és egyenlő választójog alapján tartják meg.⁹⁵

A fentiekkel összhangban az Alaptörvény szerint a választójog általánossága alapján mind aktív, mind passzív választójoggal rendelkeznek azok a nagykorú magyar állampolgárok⁹⁶, akik nem esnek valamilyen kizáró ok alá. A választójog általánossága⁹⁷ alapján tehát a választójog mindenkit megillet, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek⁹⁸ – azaz senkit nem lehet abból önkényesen kirekeszteni.⁹⁹ A választójog általánosságának fogalmát

határozat volt, amelyben a testület megállapította, hogy a választójog alkotmányi szabályaiból nem vezethető le olyan szabály megalkotásának szükségessége, amely az önkormányzati választások napján lehetővé tenné a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. E döntéshez csatolva, LÉVAY Miklós és BRAGYOVA András különvéleményükben arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy szűkebb földrajzi térséghez kösse. Ezen gondolattal egyetért BODNÁR Eszter is, aki szerint a mai technikai körülmények mellett a fentiek megvalósításának sem lehetne akadálya. BODNÁR 2014. i. m. 104.

⁹⁴ Ez azért bír különös jelentőséggel, mert – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 16/1994. (III. 25.) AB határozatában is kimondta – a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány választójogi klauzulájában lehet meghatározni. Erről bővebben lásd később.

⁹⁵ Lásd: „Az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentum – EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉRTEKEZLET emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.) – 5.1 alpontját: „[Ünnepélyesen kinyilvánítják, hogy az igazságosság azon elemeihez, amelyek a veleszületett méltóság és az ember egyenlő és elidegeníthetetlen jogai teljes körű kifejeződése szempontjából alapvető fontossággal bírnak, a következők tartoznak:] 5.1. a szabad választások, amelyeket ésszerű időközönként tartanak titkos szavazással, vagy egyenértékűen szabad szavazási eljárással olyan körülmények között, amelyek a gyakorlatban biztosítják a választók véleményének szabad kifejeződését képviselőik kiválasztása terén; [...]”

⁹⁶ Természetesen azt fontos megjegyezni, hogy az országgyűlési képviselők választása, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, és az európai parlament magyarországi képviselőinek választása esetén is eltérően kerül meghatározásra a választójogosultak köre, azaz az aktív választói jogosultság (más feltételek együttes fennállása szükséges hozzá) és a passzív választójog is, így az általános választójog fogalmának sem adhatunk egy „általános”, mindenre kiterjedő definíciót.

Erre lehet többek között példa az Európai Unió Alapjogi Chartájának V. része is, amely „A polgárok jogai” cím alatt szabályozza (39-40. cikk) az aktív és passzív választójogosultság kérdését, és e körben kiemeli, hogy a közösségi állampolgárok a helyhatósági választásokon ugyanúgy élhetnek a választás és a megválaszthatóság jogával, mint az adott állam polgárai. FRIEDERY Réka – HORVÁTHY Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In: LAMM i. m. 253.

⁹⁷ A fogalmi meghatározás tekintetében lásd továbbá: G. KARÁCSONY Gergely – SMUK Péter: A demokratikus legitimitáció és a választójog alapelvei. In: SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. – Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014.165-166.

⁹⁸ Ronald DWORKIN úgy fogalmaz a választójog általánosságával kapcsolatban, hogy „minden embernek lehetőséget kell adni arra, hogy hatást gyakorolhasson a kollektív döntésekre, mégpedig úgy, hogy szerepe, vagyis hatásának ereje nem függhet véleményének értékétől, meggyőződése szilárdságától vagy ízlésétől.” Ronald DWORKIN: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum* 1997/1., 19.

⁹⁹ BODNÁR 2014. i. m. 102.

azonban úgy is meghatározhatjuk, hogy az tulajdonképpen azt jelenti, hogy a választójogosultságnak a nép minél több tagjára ki kell terjednie, és akikre kiterjed azok az aktív választójogukat ténylegesen gyakorolni is tudják (azaz annak sem adminisztratív, sem más korlátja nem lehetséges¹⁰⁰). Abban az esetben ugyanis, ha a választójoggal rendelkező személy nem tudja gyakorolni választójogát (mert pl. az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében nem biztosítja annak feltételeit), akkor a választójog általánosságának elve sem tud érvényesülni.

3.2. A választójog általánosságának történeti fejlődése

A választójog általánosságának elve régre nyúlik vissza. Már ROUSSEAU is megfogalmazta, hogy a „társadalmi szerződés” arra biztosít jogot az embereknek, hogy másokkal egyenlően vegyenek részt a törvények meghozatalában. Mindezekből következik, hogy a politikai főhatalmat kizárólag az emberek összessége gyakorolhatja, így sem a képviselő, sem a hatalom megosztása nem fogadható el.¹⁰¹ A francia forradalom idején elfogadott Deklaráció (*Az emberi és polgári jogok nyilatkozata*) VI. pontja úgy fogalmazott, hogy a törvény alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködni.¹⁰² Az 1791-es francia alkotmány pedig már kifejezetten választójogról szólt (az aktív választójogot az aktív polgárság fogalmához kötötte).¹⁰³

A választásokra (választójogra) való utalásokat több jelentős, korai emberi jogi dokumentumban is találhatunk. Így például az 1689-es Bill of Rights 8. pontja szerint a

¹⁰⁰ Ezzel összefüggésben lásd az 1/2013. (I. 7.) AB határozat Indokolását.

¹⁰¹ Lásd bővebben: Jean-Jacques ROUSSEAU (fordította: RADVÁNYI Zsigmond): *Társadalmi szerződés*, Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947. 44-45.

¹⁰² Lásd a Deklaráció VI. pont: „A törvény a közakarat kifejezése; alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködni. A törvény egyformán törvény mindenki számára, akár védelmez, akár büntet; s mivelhogy a törvény előtt minden polgár egyenlő, tehát minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, erényeik és képességeik különbözőségén kívül egyéb különbséget nem ismerve.”

Ennek ellenére BODNÁR Eszter például nem tekinti elsőgenerációs alapvető jognak a választójogot, mivel a XVIII-XIX. Században nem tekintették azt alanyi jognak, hanem csak a politikai képességgel rendelkezők jogosultságának. BODNÁR 2014. i. m. 58-59.

¹⁰³ Lásd: 1791-es francia Alkotmány III. cím, I fejezet, II. szakasz, 2. cikkét:

„Pour être citoyen actif, il faut :

- Etre né ou devenu Français ;

- Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis ;

- Etre domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ;

- Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ;

- N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ;

- Etre inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales ;

- Avoir prêté le serment civique.”

parlament tagjai megválasztásának szabadnak kell lennie.¹⁰⁴ Az amerikai jognyilatkozatokban is már egyértelműen állást foglaltak a kérdésben: az 1776-os virginiai Bill of Rights 2. cikke szerint minden hatalom a népé és a néptől ered¹⁰⁵, a 6. cikke pedig úgy szól, hogy a nép képviselői megválasztásának szabadnak kell lennie (a választójog pedig csak a férfiakat illeti meg).¹⁰⁶ A Függetlenségi Nyilatkozat szerint pedig az elidegeníthetetlen jogok biztosítására az ember kormányzatokat létesíthet, amelyek törvényes hatalma a kormányozottak beleegyezésén nyugszik.¹⁰⁷ Az Amerikai Egyesült Államok 1787-es alkotmánya¹⁰⁸ a választójog meghatározását a tagállamokra bízta, a passzív választójogot azonban egységesen 25. életév betöltéséhez, 7 éve fennálló állampolgársághoz és a tagállam területén meglévő lakóhelyhez kötötte.¹⁰⁹

A „minden ember egyenlő” elv már a fentebb említett (első) jognyilatkozatokban is megjelent. Ebbe az egyenlőségbe azonban a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével, a polgári államfejlődés folyamán vált fokozatosan elismertté.¹¹⁰ A kezdeti időszakban természetes volt, hogy a választójogosultságot elsődlegesen a vagyoni helyzet¹¹¹ határozta meg. Több mint egy évszázadon keresztül a választójog elnyeréséhez meghatározott vagyont vagy adófizetést kellett igazolni.¹¹² A választójogban a választójog elnyeréséhez előírt feltételeket nevezzük

¹⁰⁴ A Bill of Rights úgy fogalmaz e tekintetben: „*That election of members of Parliament ought to be free.*”

¹⁰⁵ The Virginia Declaration of Rights SEC. 2.: „*That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them.*”

¹⁰⁶ Uo. SEC. 6.: „*That elections of members to serve as representatives of the people, in assembly, ought to be free; and that all men, having sufficient evidence of permanent common interest with, and attachment to, the community, have the right of suffrage and cannot be taxed or deprived of their property for public uses without their own consent, or that of their representatives so elected, nor bound by any law to which they have not, in like manner, assented for the public good.*”

¹⁰⁷ Az amerikai Egyesült Államok népének Függetlenségi Nyilatkozata szerint „*Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtett, az embert teremtője olyan elidegeníthetetlen Jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az Élethez és a Szabadsághoz, valamint a jog a Boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az Emberek Kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányozottak beleegyezésén nyugszik [...].*”

¹⁰⁸ Amelynek 1869. február 26-án elfogadott 15. kiegészítése mondta ki, hogy a választójogot nem lehet faj, szín, vagy korábbi (rab)szolgai állapot alapján korlátozni, a 19. kiegészítése biztosította a nők számára is választójogot, 24. kiegészítése megtiltotta, hogy a szavazati jogot adófizetéshez kössék, a 26. kiegészítése pedig előírta, hogy a 18. életévet betöltőknek biztosítani kell a választójogot. DORF i. m. 967., 981.

¹⁰⁹ Lásd: Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya I. cikk 2. §. („*Csak olyan személy lehet képviselő, aki elérte 25. életévét, 7 éve az Egyesült Államok polgára és aki a választás idején annak az államnak a lakosa, amelyben a választás történik.*”)

¹¹⁰ BODNÁR Eszter: A választójog és más alapjogok kapcsolata. *Jogi tanulmányok, 2012. 1. kötet*, 123-134.

¹¹¹ Benjamin CONSTANT például úgy fogalmaz a vagyoni cenzussal összefüggésben, hogy az egy közvetlen választás esetében elengedhetetlen követelmény, mivel „*[...] akiket az inség örökös függésben tart és akiket mindennapos munkára ítélet, nem látják át jobban a közügyeket, mint a gyermekek, és nem érdekeltőbbek a nemzet felvirágzásában, mint az idegenek, mert nem ismerik a felvirágzás összetevőit, és csak közvetetten részesedtek az előnyeiből.*” CONSTANT i. m. 114.

¹¹² „*No taxation without representation*” – ezen híres angol szállóige is jól mutatja azt a sokáig uralkodó klasszikus álláspontot, miszerint a tulajdon (így az adófizetés is) és a képviselethez való jog elválaszthatatlanok

cenzusnak (pl. vagyonhoz, nemhez, nemzetiséghez vagy épp műveltséghez kötött választójog).¹¹³ Az 1831-es belga alkotmány 47. cikke szerint például a képviselőház küldöttjeit azok a polgárok választották meg, akik a választási törvény által meghatározott, de legalább 20, legfeljebb 100 forint összegű adót fizettek.¹¹⁴ A cenzusok miatt a 19. században a polgárok csak igen szűk köre rendelkezett választójoggal.¹¹⁵ 1832 előtt Angliában a lakosság mindössze 4 %-a¹¹⁶, a 19. század közepén Franciaország lakosságának mindössze 28 %-a¹¹⁷, Ausztria lakosainak 27 %-a, Németország és Belgium lakosságának 22 %-a.¹¹⁸

A 19. század közepén Európán végig söpört forradalmi hullám nyomán erősödtek azonban azok a hangok, amelyek a választójognak a munkásosztályra való kiterjesztését hirdették. August Emanuel PFEIFFER például úgy fogalmazott: *„a túlnyomó többsége azoknak, akik életüket, vérüket a forradalomért, a szabadság ügyéért, a nép jogaiért bevetették, éppen ez iparosgédek, gyári munkások, napszámosok [...] A jogot, amiért a barikádokon harcoltak, egyetlen paragrafussal ismét elvenni nem lehet, s ha ezt önök teszik, az államot újabb forradalomba viszik.”*¹¹⁹

A magyar Országgyűlés a 19. században a liberálisok által is elismert, egész Európában alkalmazott cenzust ismerte: a vagyonit és az értelmiségit, amelyet azonban csak az alsóház megválasztása során alkalmaztak.¹²⁰ A francia és angol példák hatására azonban Magyarországon is megjelentek az általános választójog bevezetésének szükségességét hirdető hangok: Széchényi István például már 1833-ban felemelte a hangját a választójogosultság kiterjesztése mellett.¹²¹ Az 1848-as magyarországi forradalmat követően a vita elsősorban a vagyoni cenzus körül bontakozott ki.¹²² Az 1848. évi V. törvénycikk az 1. §-

voltak. KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszer. In: FÁBIÁN György: *Választási rendszerek*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997. 13.

¹¹³ DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002. 16.

¹¹⁴ Lásd: az 1831. február 7-ei belga Alkotmány 47. cikkét: *„La Chambre des représentants se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins.”*

¹¹⁵ A XIX. század végének neves német és magyar közjogászai ugyanis nem ismerték el a választójog alanyi jogi jellegét. HALLÓK Tamás: *Választási részvétel és alkotmányjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

¹¹⁶ Angliában az 1750-es évek gyors ipari fejlődésének köszönhetően változott a választójoggal rendelkezők alanyi köre. Ennek ellenére 1832 előtt a lakosság mindössze 4 %-ának volt választójoga. 1832-ben azonban elfogadásra került az első reform bill, amely elsősorban az aránytalanságok kiküszöbölésére szolgált. DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ i. m. 10-11.

¹¹⁷ A napóleoni Franciaországban, az 1800-as évek elején választójoga csak a 21. életévüket betöltött férfiakkal volt, de nekik is csak akkor, ha nem álltak csődeljárás alatt és nem voltak cselédek. Lásd: Uo. 8.

¹¹⁸ Lásd bővebben: VARGA Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon 1920-2010*. Nagyvilág Kiadó, Budapest, 2010.

¹¹⁹ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ i. m. 15.

¹²⁰ Uo. 18.

¹²¹ Uo. 12.

¹²² Az 1848. évi V. törvénycikk országgyűlési vitájában Békés megye követeként eljáró *Tomcsányi József* pl. felszólalásában a vagyoni cenzussal kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy *„[...] szab. kir. városokban 300 frt*

ában – amelyben így fogalmazott: „[p]olitikai jogélvezet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak elvenni, a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal bírtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak[...]” – a népképviselő bevezetése¹²³ ellenére ugyanis – hasonlóan az 1848. évi II. erdélyi törvénycikkhez – nem biztosította a választójog általánosságát.¹²⁴ Az áprilisi törvények között elfogadott 1848. évi V. törvénycikk reformjára 1874-ben került sor.¹²⁵ E módosítás azonban nem hogy bővítette, hanem épp szűkítette a választójogi jogosultságot, bővült ugyanis a vagyoni cenzusok köre.¹²⁶ Amíg az áprilisi törvény értelmében közel nyolcszázezer választópolgárnak, azaz a népesség 7,2 %-ának volt választójoga, addig az 1874-es módosítás után ez az arány 6,2 %-ra

fekvő birtok elég arra, hogy valaki választó lehessen [...]”. Schnee László Heves megye követe pedig úgy fogalmazott, hogy „[a]zt tartom a qualificatio azért szükséges, hogy bizonyos criteriuma legyen annak, vajon a kik politikai jogokra felszabadítanak, van-e bennök kellő értelmiség és függetlenség. Ezen criterium van kötve értékhez és mesterséghez.” Gr. Andrassy Gyula – mint Zemplén megye követe – felszólalásában a békési követ érvelését erősítette: eszerint „[...] a qualificationak egy határozott értéknek kell lennie [...] mert amíg egy részről az ¼ telek az ország némely részében talán oly csekély értékű, hogy tulajdonosa a választási helyre sem mehet be, politikai jogának gyakorlatára, máshol az ¼ telek mégér 1000 frtot.” Ugyanakkor azt is kiemelte „[a]z ilyen qualificationak meg van minden rossz oldala [...] [b]iztosabb qualificatiot részemről nem tudok a pénznél.” Rónay János csanádi követ is Békés megye indítványát támogatta: „[a] 300 frt qualificatio megállítása által az egyenlőséget inkább elérve, s egyszersmind a képviselői rendszert szélesebb alapra állítva látván, pártolom Békés indítványát.” A vitában elhangzó érvekre válaszolva Tomcsányi József kifejtette azon gondolatát is miszerint senki „ne máltóztass[on] azt gondolni, hogy ezen indítvány a választók számát kisebbre fogja szorítani. Némely vidékeken igen is kisebb lesz a választó, ott t.i. hol az industria kisebb, tehát az értelmiség is kevésbé van kifejldve. Ellenben lesznek vidékek, hol annyi lesz a választó, ahány a ház.” A vagyoni cenzus körüli vitában érdekes kiemelni Szeged város követét, Renyei Ferdinándot, aki kiemelte, hogy „[a] cenzusnak barátja nem vagyok, de ha van, csak akkor nyugtat meg, ha jogegyenlőségből ered.”

Lásd bővebben: http://www.ogyk.hu/hu/magyar-parlamenti-gyujtemeny?utm_campaign=banner-mpgy&utm_medium=banner&utm_source=website-www

¹²³ Jól látható tehát, hogy azzal együtt, hogy a forradalom sikerét követően törekvés volt a választójog bővítésére, fontos volt az eddig szavazati joggal bíró nemesség alkotmányos jogának a megerősítése is. BALOGH Elemér: A polgári jogállam egyik ideája: népképviselő az országgyűlésben – Adalék az 1848. évi V. tc. gyakorlatához. In: CHRONOWSKI – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY – SMUK – SZABÓ i. m. 185.

¹²⁴ Az 1848. évi V. törvénycikk ugyanis a szabad királyi városokban, rendezett tanáccsal bíró községekben 300 ezüsterint értékű házat vagy földet, egyéb községekben 1 úrbéri telket szabott meg kritériumként. Emellett választójogot kaptak a kézművesek, kereskedők, gyárosok, akik saját tulajdonú műhellyel rendelkeztek, valamint azok a kézművesek, akik legalább egy segéddel folyamatosan dolgoztak. E feltétel hiányában pedig azok is, akiknek földbirtokból vagy tőkéből származó évi 100 ezüsterint biztos jövedelmük volt. Lásd bővebben: ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rác Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013., továbbá: BALOGH i. m. 186.

A II. erdélyi törvénycikk tekintetében lásd: 1848. évi II. erdélyi törvénycikk 3. §.

A választójog kiterjesztése révén az addigi mintegy 200 000 (főleg nemesi származású) szavazóról nagyjából 800 000 főre nőtt a választásra jogosultak száma. BALOGH i. m. 189.

¹²⁵ A dualizmus kezdeti időszakában ugyanis a választásra jogosultak körét továbbra is az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk határozta meg. A választási eljárás részletkérdéseit illetően azonban – a szabályozás hiányában – szükség volt ezen törvénycikkeknek a kiegészítésére. Ezen módosításra pedig az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikkben került sor. Lásd bővebben: VARGA i. m. 11.

¹²⁶ Lásd: az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1-16. §-ait.

csökkent¹²⁷, amely 1910-ig nem is változott jelentősen.¹²⁸ A 20. század fordulóján azonban már megjelentek olyan irányok, amelyek a választójog bővítését szorgalmazták.¹²⁹ Ezek közül kiemelhető a szociáldemokrata párt 1903-ban elfogadott programja, aminek első pontja tartalmazta azon követelést, miszerint „*az általános, egyenlő, közvetlen szavazójogot minden választásnál és szavazásnál, az állam minden 20 éven felüli polgárának, nemi különbözőség nélkül [biztosítani kell]*”. Később, az 1917-ben hatályba lépett választójogi reformok aztán a női választójog kivételével már a munkás- és paraszt rétegek bevonásával is igyekeztek bővíteni a választójogot.¹³⁰

A választójog általánossá válásának egyik fő állomása a választójognak a nőkre történő kiterjesztése volt. DIRNER Gusztáv egy 1910-es művében úgy fogalmazott, hogy vallási és erkölcsi aggodalmaik voltak korábban azoknak is, akik a rabszolgák felszabadítását ellenezték, illetve azoknak is, akiket aggodalommal töltött el a nőknek a tanítói pályára „engedése” vagy épp az egyetemre „bocsátása”. Megfogalmazása szerint „*[nem] feledkez[hetünk] meg arról, hogy a nő a mi embertársunk...*”.¹³¹ A választójognak a nőkre kiterjesztése ennek ellenére például még a nagy nyugati demokráciákban is csak a 20. század közepén történt meg.¹³² Angliában 1918-ban vezették be az ún. lady választójogot, amit önálló egzisztenciához és magasabb iskolai végzettséghez kötöttek. Ez azonban nem eredményezett látható politikai módosulást (csak a konzervatívokra leadott voksok száma nőtt meg egy kevéssel). Franciaországban szintén 1918-ban kísérletet tettek a női választójog bevezetésére, ezt azonban a szenátus megfontolás végett visszaküldte a kormánynak, és ez a morfondírozás egészen 1946-ig tartott.¹³³ A nők először az ún. „telepesnemzetekben” kaptak

¹²⁷ BAKONYI Péter: Tisza István és az általános választójog, *Jogtörténeti szemle* 2005. 3. szám, 62-66.

¹²⁸ CSINK Lóránt egy írásában a parlamentarizmus kialakulásának vizsgálatával összefüggésben úgy fogalmazott, hogy a parlamentarizmus igénye Európában az abszolutizmus ellenszereként fejlődött ki, amelynek célja elsősorban az volt, hogy a monarcha önkénye helyett az állam működését a jog kiszámíthatósága (azaz a jogbiztonság), és az általánosan kötelező magatartási szabályok mindenkire egyenlően történő alkalmazása (azaz a jogegység) határozza meg. Álláspontja szerint ezen társadalom-politikai igény folytán alakult ki, hogy az általánosan kötelező normák megalkotása a parlament kezében van (azaz az uralkodó befolyása a törvényhozásra egyre csekélyebb), hogy a törvényhozó hatalmon belül a népképviselési elvű alsóház szerepe növekszik, és hogy a rendi (születési előjogon alapuló) felsőház érdemi szerepe csökken, továbbá, hogy a választójog egyre inkább általános. Bár CSINK véleménye szerint az általános választójog, az alsóház-dominanciájú parlament, és a parlament-dominanciájú törvényhozás önmagában még nem tekinthető parlamentarizmusnak, de egy jól kivehető trendet határoznak meg. CSINK Lóránt: Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle* 2016/1. szám 149.

¹²⁹ Lásd továbbá: CSIK Tamás: Cenzusok a századelő választójogában és képviselési reformterveiben: egy statisztika tanulságai. *Levéltári Szemle*, 64. (2014). 19-60.

¹³⁰ Uo. 22-26.

¹³¹ Lásd bővebben: DIRNER Gusztáv: *A női választójogról*, Franklin-Társulat, Budapest, 1910.

¹³² Pl. Franciaországban, Olaszországban 1948-ban, Ausztriában 1967-ben, Svájcban 1971-ben kaptak a nők választójogot, illetve választhattak a férfikkal azonos feltételek mellett. DEZSŐ – TÓTH 2002. i.m. 24-25., továbbá: NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A női választójog külföldön és hazánkban*. HVG Orac, Budapest 2001.

¹³³ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ i. m. 18-19.

aktív választójogot, így pl. az Amerikai Egyesült Államokban (1920)¹³⁴, Új-Zélandon (1893)¹³⁵, Dél-Ausztráliában (1895), továbbá Skandináviában (Finnországban 1906¹³⁶, Norvégiában 1910-1913, Dániában 1915, Svédországban 1918-1920¹³⁷).¹³⁸ Magyarországon az 1848. évi V. törvénycikk és II. erdélyi törvénycikk (1. § a) pontjában) a nőket a választójogból kizárta. A törvény szövege értelmében a hazaárulók, a gyújtogatók, a csempészek, a gyilkosok és a nők nem kaptak választójogot.¹³⁹ A kiegyezést követően az Országgyűlésben több alkalommal is előkerült a nők parlamenti választójoga, de érdemi előrelépés nem történt. Az 1900-as évek elejétől 1917 végéig a kormányok több választójogi törvény-tervezetet is kidolgoztak, de ezekben sem szerepelt a nők választójoga (annak ellenére, hogy a fentebb idézettek szerint már 1903-ban felmerült a női választójog bevezetése). Az 1918. évi I. néptörvény a nők választójogát a 24. életév betöltéséhez, 6 év magyar állampolgársághoz, illetve írni-olvasni tudáshoz kötötte.¹⁴⁰ A tervezet 1919 márciusában készült el, megvalósítását azonban a proletárdiktatúra létrejötte megakadályozta. A Tanácsköztársaság bukását követően, 1919 őszén alakult Friedrich-kormány programjában szerepelt az általános és titkos választójog bevezetése. A kormány 1919. november 17-én az 5.985/1919. számú ME. rendelettel új választójogot határozott meg, amelyben a nők választójogát a férfiakéhoz hasonlóan állapították meg, ám itt kikötötték még az írni-olvasni

¹³⁴ Az Amerikai Egyesült Államokban is korábban nyúlik ugyanakkor vissza a nők választójogával összefüggő vita (olyannyira, hogy egyes államokban már a 19. század végén adtak választójogot a nőknek: így pl. Wyomingban 1869-ben, Coloradoban 1893-ben, vagy épp Idahóban és Utahban 1896-ban. Frank Abbott MAGRUDER: *American Government with a Consideration of the Problems of Democracy*. Allyn and Bacon, Boston (etc.), 1921. 355.). Az 1920-as kiterjesztés előtt több tudományos cikk is foglalkozott a kérdéssel. Így többek között egy 1919-es tanulmány úgy fogalmazott, hogy a női választójog kérdése az egyik legégetőbb kérdés, mint az Amerikai Egyesült Államokban, mind Európában. Lásd részletesen: Williem F. OGBURN – Inez GOLTRA: *How women vote. Political Science Quarterly, Vol. 34, No. 3. (Sep., 1919.)*, 413-433., továbbá: Rafael PALMA: *Woman and the Right to Vote*. Manila Bureau of Printing, 1919., valamint: James BRYCE: *American Commonwealth*. Liberty Fund, Indianapolis, 1888. 289-303.

¹³⁵ 1893-ban először Új-Zélandon (mintegy próbaképpen a Brit Birodalmon belül) adták meg a választójogot a nőknek. BAKONYI i. m. 63.

¹³⁶ A finn női választójog történetét lásd továbbá: Manon TREMBLAY (szerk.): *Women and legislative representation (electoral systems, political parties and sex quota)*. Basingstoke; New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2012.

¹³⁷ Egy 1911-ben Stockholmban tartott konferencián elvként fogadták el, hogy a nők választójoga egyenértékű legyen a férfiakéval. Lásd bővebben: NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m.

¹³⁸ Henry VALEN: Választójog, In: Vernon BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. Ezzel szemben Belgiumban csak 1948-ban, Svájcban pedig csak 1978-ban kaptak választójogot a nők. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 656-658.

¹³⁹ Lásd: az országgyűlési követeknek népképviselői alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §: „2. § Az országnak s kapcsolat részeknek mindazon benszületett, vagy honosított, legalább 20 éves, és sem atyai, sem gyámi, sem gazdai hatalom, sem pedig elkövetett hűségtelenség, csempészkedés, rablás, gyilkolás és gyújtogatás miatt fenyték alatt nem levő lakosai, a nőket kivéve, törvényesen bevett valláskülönbség nélkül [...]”

¹⁴⁰ Lásd: 1918. évi I. néptörvény 1. §: „Nemzetgyűlési választójoga van minden nőnek, aki életének huszonegyedik évét betöltötte, legalább hat év óta magyar állampolgár és bármely hazai élőnyelven írni-olvasni tud.”

tudást is.¹⁴¹ Később a 2.200/1922. számú ME. rendelet már egyértelműen a női választójogról rendelkezett, még ha a férfiakénál szűkebb értelemben is.¹⁴²

A női választójog kiteljesedése a 20. század második felében a különböző nemzetközi dokumentumok által vált teljessé. A nők politikai jogairól szóló New Yorkban, 1953. március 31. napján kelt egyezmény I. és II. cikke már kifejezetten a szavazati jogot és a választhatóság (azaz a passzív választójogosultság) jogát nevesíti¹⁴³, és oly módon tágítja az alkalmazási kört, hogy minden választáson szavazati jogot kell biztosítani, és minden nyilvánosan választott, a nemzeti jogban megfelelően létrehozott szervbe választhatóak a nők.¹⁴⁴ A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikke szerint pedig a nőknek nem kizárólag a választójogot kell biztosítani, hanem azt is, hogy részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában.¹⁴⁵

¹⁴¹ Lásd: a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról szóló 5.985/1919 ME. rendelet 1-3. §-ait.

¹⁴² Lásd: az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról szóló 2.200/1922. ME. rendelet 2. §-át. Lásd továbbá: SIMÁNDI Irén: *A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945.* http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nok_parlamenti_valasztojoganak_tortenete_magyarorszagon_1919_1945/

¹⁴³ A nők passzív választójoga vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy hazánkban az első női képviselő a parlamentben Slachta Margit volt, akit 1920. március 25-én választottak Budapest I. kerületében nemzetgyűlési képviselővé (BALOGH Margit: Slachta Margit a nemzetgyűlésben, avagy az első női képviselő, 1920-1922. In: GERGELY Jenő (szerk.): *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. Tanulmányok Pölöskei Ferenc köszöntésére.* ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2000. 27-38.).

Szintén érdemes kiemelni, hogy egy állam elnökének nőt elsőként a Tuva Népköztársaságban választottak (az ország utolsó államfőjét: Hertek Ancsimaa-Toka (1940–1944)), miniszterelnöknek pedig Ukrajnában (Jevhenyija Bos (1917–1918)). Ennek tekintetében azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy ezen esetekben csak a választott államfőről és kormányfőről beszélünk. A világtörténelemben ugyanis számos női uralkodó töltött be államfői tisztséget már jóval korábban is. Hazánkban pl. az első női uralkodó Mária Terézia volt, aki a *Pragmatica Sanctio* (amely 1723-ban a Habsburg-ház nőágainak a magyar trónon való örökösödését rendezte) révén kerülhetett a magyar trónra (POLNER Ödön: *A pragmatika sanctio és a házi törvények.* Franklin-Társulat, Budapest, 1902.).

¹⁴⁴ Lásd: A nők politikai jogaira vonatkozóan New Yorkban, 1953. évi március hó 31. napján kelt nemzetközi egyezmény I. és II. cikk:

„I. Cikk A nők minden választáson a férfakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül, szavazati joggal rendelkeznek.

II. Cikk A nők minden nyilvánosan választott, a hazai törvényhozásnak megfelelően alakult szervbe a férfakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül választhatók.”

¹⁴⁵ Lásd: A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikk: „A Részes Államok kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni a nőkkel szemben az ország politikai és közéletében alkalmazott megkülönböztetés kiküszöbölésére, és különösen kötelesek - a férfiakéval azonos feltételek mellett - biztosítani a nők számára a jogot arra, hogy a) minden választáson és népszavazáson szavazzanak, továbbá, hogy választhatók legyenek minden nyilvánosan választott testületbe történő választások során;

b) részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában és annak végrehajtásában, valamint, hogy közszolgálati tisztségeket tölthessenek be és elláthassanak minden közéleti feladatot minden kormányzati szinten;

c) részt vegyenek az olyan nem állami szervezetek és egyesületek munkájában, amelyek az ország közéletének és politikai életének kérdéseivel foglalkoznak.”

A fentiek alapján jól látható, hogy a választójog általánossága a történelem során nem teljes mértékben jelentette ugyanazt, amit a mai gondolkodásban értünk alatta, annak elvét (és alanyi körét) koronként eltérően értelmezték. A 18-19. században (és még a 20. század elején is) ugyanis a választójogosultság meghatározása nem abból a gondolatból indult ki, hogy mindenkinek van választójoga, aki a néphez tartozik, azaz pl. (és manapság is leggyakrabban alkalmazott feltételként) az adott ország állampolgára, és csak az alkotmányos szinten meghatározott korlátok (pl. életkor, vagy belátási képesség) miatt lehet valakit kizárni ebből a jogosulti körből, hanem egy fordított logika alapján a választójogosultságot mintegy kiváltságnak tekintették. Ezt a kiváltságot pedig csak a törvényi szinten rögzített szigorú, normatív, és taxatív feltételek teljesítése esetén lehetett elnyerni (pl. vagyoni vagy műveltségi cenzusoknak való megfelelés által). Ezeket a feltételeket tekinthettük mintegy kompetencia alapú szűrőfeltételeknek is: a kor gondolkodása ugyanis abból a felvetésből indult ki, hogy az iskolázatlan, kevésbé vagyonos férfiak, és általában véve a nők, nem értenek a politikához, így beleszólási jogot sem kell biztosítani nekik annak alakításába. A fentiekben látható fejlődési tendencia alapján (általában egy-egy lényeges külső tényező hatására) aztán ezek a normatív (nemi, vagyoni, vagy kvázi kompetencia alapú) feltételek enyhültek, ezáltal pedig a választójogosulti kör egyre szélesebbé vált. Ezzel összefüggésben JAKAB András egy konferencián tartott előadásában¹⁴⁶ úgy fogalmazott, hogy az I. világháborút követően a frontról hazatért túlélő katonáktól nem lehetett megvonni „cenzusok” alapján a választójogot (hisz életüket kockáztatták hazájukért) így az államok többségében aktív választói jogosultságot kaptak. Hazánkban pl. a háborúban szerzett érdemek alapján az 5.985/1919. számú ME. rendelet életkorra tekintet nélkül biztosította a választójogot azoknak, akik az első világháborúban legalább tizenkét héten át arcvonalbeli szolgálatra voltak beosztva.¹⁴⁷ Ezen katonák között azonban számos olyan személy is volt, akik a fronton szembesültek a kommunista kiáltvány eszméivel, így azonban féltő volt, hogy a nyugati országokban is megerősödnek a kommunista nézeteket valló pártok. Ennek ellensúlyozása érdekében az érintett államok a választói jogosultságot kiterjesztették olyan – a háborút a hátszágban átvészelő – személyekre is (elsősorban a nőkre), akik korábban azzal úgyszintén nem

¹⁴⁶ 2013. október 2-án az Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) és a Mathias Corvinus Collegium (MCC) szervezésében került megrendezésre a „Lépések az általános választójog felé – a választójogosultak körének kibővítése és az ezzel kapcsolatos kihívások” c. szeminárium, amelynek keretében JAKAB András kiemelte, hogy „[a]z általános választójog kialakulása részben történelmi szükségszerűségek, részben különböző csoportérdekek bekanalizálásának köszönhető”. Lásd: <http://www.aceeeo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve>

¹⁴⁷ Lásd bővebben: HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszerződési Egyetem közigazgatástudományi szakmai folyóirata* 2015. 1. szám, 115-133.

rendelkeztek, annak érdekében, hogy a politikai egyensúly fennmaradjon.¹⁴⁸ Később a 20. század második felétől a választójogosultság alapjogiasodott, és így egyfajta paradigmaváltást figyelhattunk meg: pl. a nőiválasztójog bevezetésével a választójog általánosságának korlátai (a 5. fejezetben felvázoltak szerint) jelentősen leszűkültek, és a főszabállyá a „*mindenki, kivéve aki...*”-elv vált. Az uralkodó ideológia ugyanis egyre inkább az lett, hogy azért van valakinek joga beleszólni a társadalom irányításába, mert a nép tagja, és mint ilyen, tőle származik a felhatalmazás (ő a népszuverenitás alanya, függetlenül a kompetenciáitól). Mára ezért a választójogosultság szinte minden demokratikusan működő (jog)államban széles körben kerül meghatározásra.¹⁴⁹ Ezen folyamatok ellenére azonban a választójogi szabályozás jellege a tényleges általánosságot, azaz a „*mindenkit*” bizonyos szempontból a mai napig nem érte el: megfigyelhetők ugyanis különböző választójogosultsági korlátok (amelyekre a későbbiekben visszatérek), amelyek azonban az esetek többségében éppen, hogy a népakarat legteljesebb érvényesülését szolgálják.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ezzel összefüggésben hipotézisként – többek között a fenti (és a későbbiekben bemutatott) példa alapján – megállapítható, hogy a választójoggal rendelkezők körének bővítése mögött az esetek többségében húzódik valamilyen politikai haszonszerzési szándék, vagy egyéb politikai cél – amelyek az értekezésemben elemzett területek tekintetében is kimutathatóak. E tekintetben lásd: ILONSZKI Gabriella: *Képviselők és képviselőlet Magyarországon a 19. és 20. században*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2009. 197-210.

¹⁴⁹ Fontos kiemelni, hogy Magyarországon a rendszerváltás előtti, utolsó választási törvény – az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény – már szűkítette a választójogból kizártak körét, és az elmebetegségben szenvedők mellett csak a bíróság által kiszabott büntetés miatt vontta meg az általános választójogot. CSALÓTZKY György – BÁNKI Miklós: *Választójogi törvény*. KJK, Budapest, 1984. 10., továbbá: az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény 2. § (2) bekezdés.

¹⁵⁰ A választójog általánosságának elve tekintetében fontos megjegyezni azt is, hogy a választópolgárok vélemény- és akaratnyilvánítását a választójog fokozatos kiterjesztése, majd az általános választójog teljes körű elismerése tette lehetővé. BODNÁR 2018b. 78.

4. A választójog egyenlőségének fogalma és tartalmi elemei

A választójog általánosságának fentiekben tisztázott fogalmát és fejlődéstörténetét követően szükséges megvizsgálni – disszertációm másik fő kiindulási pontját – a választójog egyenlőségének fogalmi kérdéseit is. Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy a választójog egyenlőségét kétféleképpen közelíthetjük meg: egyfelől jogi, másfelől pedig politikai értelemben.

4.1. A választójog jogi értelemben vett egyenlősége

Ha a választójog egyenlőségének a jogi megközelítést vizsgáljuk, és egyszerűen szeretnénk fogalmazni, akkor azt mondhatjuk, hogy a választójog *egyenlősége*¹⁵¹ biztosítja, hogy mindenkinek ugyanannyit érjen a szavazata. A *választójog egyenlősége* azt jelenti tehát, hogy

- mindenkinek *ugyanannyi szavazata* van (például országgyűlési képviselő-választáskor kettő, mert külön szavazólap szolgál az egyéni választókerületi jelöltre és külön szavazólap a listára történő szavazáshoz¹⁵²) – ezt tekinthetjük a választójog egyenlősége *formai* követelményének;
- mindenki szavazata *ugyanannyit ér* (senkié sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs ún. „plurális szavazat”¹⁵³) – ezt tekinthetjük a választójog egyenlősége *tartalmi* követelményének –; továbbá
- a megválasztottak mindegyike megközelítően *azonos számú állampolgárt/választópolgárt* képvisel¹⁵⁴ (ennek a választókerületek kialakítása kapcsán van jelentősége¹⁵⁵).

¹⁵¹ Jörn IPSEN a választójog egyenlőségével összefüggésben hangsúlyozza, hogy a különböző típusú választási rendszerekben más-más jelentősége van a választójogi egyenlőség magvalósulásának, mégis mindenhol komolyan kell venni azt, és törekedni kell az ezen elvvel kapcsolatban esetlegesen felmerülő problémák megoldására is. Jörn IPSEN: *Staatsrecht I. Luchterhand Verlag*, Neuwied und Kriftel, 2002. 33.

¹⁵² Ez a helyi önkormányzati választások esetében csak településenként vizsgálható, ugyanis a választójog egyenlőségét mindig csak ugyanazon testület megválasztása vonatkozásában kérhetjük számon.

¹⁵³ A választójog egyenlőségének elvével szemben áll az ún. plurális választójog fogalma, amely értelmében egyeseknek a szavazatát többször vagy nagyobb súllyal veszik számba, illetve egyesek több szavazattal rendelkeznek, mint mások. G. KARÁCSONY – SMUK i. m. 166.

¹⁵⁴ Vö.: LOVAS András: A választójog egyenlősége és annak megvalósulása Magyarországon. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*, PTE ÁJK, Pécs, 2006. 176-181. – *horizontális egyenlőtlenség* gondolatával. E szerint a területinek nevezett egyenlőség követelménye az, amely szerint a választójogot nem az egyes személyek, hanem inkább a választókerületi közösségek szempontjából vizsgáljuk, és ebben az esetben a választójog egyének közötti egyenlőségének követelménye kiterjeszhető a választókerületek választópolgárainak csoportjai közötti egyenlőségre is.

¹⁵⁵ TÓTH i. m. 207.

Az egyenlőség ezen követelményével összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a magyar közjogi gondolkodásban, sőt a jogszabályokban és az alkotmánybíróági döntésekben is sokszor keveredik a választókerületek kialakításával összefüggésben, hogy azoknak az állampolgárok vagy a választópolgárok számához kell-e igazodniuk. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény – a továbbiakban: Vjt.) 4. § (2) bekezdésének c) pontja pl. úgy fogalmaz, hogy „[a]z egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy [...] c) a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.” Ezzel szemben az Övt. 5. §-ában a képviselői helyek számát (egyéni választókerületek száma és a kompenzációs mandátumok száma) a lakosságszám alapján határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában pedig mind a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, mind pedig az 1/2013. (I. 7.) AB határozat választópolgárok számáról szól a választókerületek kialakítása kapcsán. Kérdés ezek után, hogy a választókerületek kialakításánál, a választójog egyenlősége tekintetében, az állampolgárok vagy a választópolgárok számát célszerű figyelembe venni. Álláspontom szerint egyértelműen a választópolgárok számához kell igazodni e tekintetben. Az állampolgárok száma ugyanis nem feltétlenül lesz helyes mércéje a választókerületek egyenlőségének. Előfordulhat ugyanis, hogy az egyik választókerületben rengeteg kiskorú személy él, mivel az érintett térség demográfiailag fiatal lakosság-összetételt tükröz. Ezzel szemben egy másik választókerületben nagyon sok az idős személy, azaz ezt a térséget inkább egy előregedő társadalom jellemez. Ha az állampolgárok számát vennénk alapul a választókerületek kialakításánál, a fenti példában megjelenő két választókerület választópolgárainak számában lényeges eltérés lenne (hiszen a fiatal korösszetételű választókerületben a kiskorúak nem rendelkeznek választójoggal – ez azonban természetesen a későbbiekben, a választójogi korhatár eléréssel változhat, így a választókerületek határa is felülvizsgálatra szorulhat).¹⁵⁶ Így az egyenlőség elvének ezen aspektusa sem érvényesülne. A választókerületek kialakításánál érdekesebb tehát a választópolgárok számát alapul venni, mint ahogyan ezt a Vjt. is teszi, vagy épp az

¹⁵⁶ TÓTH Károly ezzel szemben a választókerületek kialakításával összefüggésben úgy fogalmaz, hogy hibás a választókerületi beosztást a választójogosultak, nem pedig a lakosság (állampolgárok) számához igazítani. Szerinte ugyanis utóbbiak változása viszonylag könnyen követhető, a választójogosultaké azonban bonyolultabb, de gyakorlatilag ehhez is (mindenképpen) a lakosság számából kell kiindulni. Az anomália szemléltetéséhez egy példát is felhoz: képzeljük el, hogy egy kisváros újabb lakótelepén viszonylag sok fiatal bérel önkormányzati lakást, amíg sajátot vásárolni nem tud. Gyermekeket vállalnak, s ez oda vezet, hogy ebben a városrészben 2–3-szor több gyermek (vagyis választójoggal nem rendelkező polgár) él, mint a régi városrészben, azaz itt ugyanannyi lakosnak fele, harmada a választójogosult, ennek megfelelően tehát fele, harmada lesz az itt megválasztott képviselő az „óvárosiakhoz” képest, jóllehet az állampolgárok száma ugyanannyi. TÓTH i. m. 208.

Alkotmánybíróság is ehhez kötötte azt az 1/2013. (I. 7.) AB határozatának Indokolásában.¹⁵⁷

A választójog egyenlőségének vizsgálata során beszélhetünk annak *vertikális* és *horizontális* megközelítéséről is. A *vertikális* egyenlőség tulajdonképpen kifejezésre juttatja a választójog általánosságát, vagyis azt az előírást, hogy az egyes választópolgárok között meglévő státuszbeli különbségek semmilyen módon ne jelenhessenek meg a választójog gyakorlása során. A választójog vertikális egyenlősége révén biztosított, hogy az egyént a társadalmi pozíciójából adódóan ne érhesse semmilyen hátrány, és ne élvezhessen semmilyen előnyt. A választójog *horizontális* egyenlősége ezzel szemben azt hivatott biztosítani, hogy nemcsak az egyének különböző társadalmi státuszai ne befolyásolják a választás alanyi jogát, hanem a választópolgároknak az adott ország területén való földrajzi elhelyezkedése sem.¹⁵⁸

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán, a 809/B/1998. AB határozatában kifejtette, hogy a választójog egyenlőségének elve két oldalról közelíthető meg: egyfelől megköveteli, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen¹⁵⁹, másfelől, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek egy képviselő megválasztásánál. Az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatában¹⁶⁰ a szavazatok súlyával összefüggésben azt is megállapította, hogy *„a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbitatlanul egyenlő érvényesülését. Bár a[z] (korábban hatályos) Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való (azaz közvetett) érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.”* A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján pedig azt fogalmazta meg, hogy *„a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük.”* Másként ítélandó meg az Alkotmánybíróság szerint azonban a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet

¹⁵⁷ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [71].

¹⁵⁸ LOVAS i. m. 174.

¹⁵⁹ Fontos azonban kiemelni azt is, hogy az azonos értékű szavazati jog nem foglalja magában az eredményesség kritériumát, azaz nem jelenti azt, hogy mindenki szavazata egyenlő hatású lenne. Lásd bővebben: DEZSŐ – TÓTH 2002. i. m. 17.

William J. BRANNEN az „egy ember egy szavazat”- elvével összefüggésben az következőképpen fogalmaz: *„[a]z egy ember – egy szavazat alkotmányos elvén keresztül válik valóra az önkormányzás, amely megvalósítja a minden polgár méltóságából fakadó egyenlő részvételt a demokratikus eljárásban.”* BRUNDA Anett: Néhány gondolat a magyar választójogi szabályozásról. *Magyar Jog 2017/3. szám.* 174.

¹⁶⁰ Amelyet a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Indokolásának [36] pontjában is megerősített a testület.

indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Eljárási értelemben a választójog egyenlősége azt jelenti tehát, hogy megközelítőleg azonos választópolgári szavazat eredményezzen ugyanannyi mandátumot. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni két alkotmánybíróági határozatot is. A 45/2008. (IV. 17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság egy népszavazási kérdés hitelesítésének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a választójog egyenlőségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lélekszámúnál kisebb községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. A testület szerint az, hogy ugyanúgy három önkormányzati képviselőt választanának a 20 lakosú községben és az 1299 lakosú községben is, olyan nagyarányú különbség a szavazatok súlyában, ami alkotmányosan nem indokolható és súlyosan sértené a választójog egyenlőségét. Ezzel összefüggésben azonban BODNÁR Eszter ellentétes álláspontot fejtett ki (melyet magam is osztok): véleménye szerint a választójog egyenlősége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek rész (így például az országgyűlési képviselők választásán). Mivel azonban a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan nőnie.¹⁶¹ Természetesen az Alkotmánybíróság is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókerületek kialakítása során a választópolgárok számának egyenlősége nem abszolutizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is.¹⁶² E tekintetben a másik kiemelendő döntés az Alkotmánybíróság 26/2014. (VII. 23.) AB határozata. Ezen határozatában a testület a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övt.) 2014-es módosítását vizsgálta.¹⁶³ Az átalakított rendszer tekintetében az egyik fő kérdés – sok más (így pl. a szavazás közvetlensége, vagy épp a kerületi és a fővárosi önkormányzatok

¹⁶¹ BODNÁR 2014. i. m. 107-108.

¹⁶² Lásd továbbá: KURUNCZI Gábor: A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái, *Pázmány Law Working Papers 2016/24.*, 1-16.

¹⁶³ Az Országgyűlés ugyanis 2014 nyarán az Övt. módosításával átalakította a fővárosi közgyűlés tagjai választásának szabályait. Az Övt. korábbi rendelkezései szerint ugyanis a fővárosi közgyűlés képviselőit tiszta arányos-listás rendszerben választották a fővárosi választópolgárok, míg a főpolgármestert relatív többségi rendszerben. A módosított Övt. 6. §-a szerint azonban a fővárosi közgyűlés létszáma a korábbi (2010-2014 közötti időszakban szabályozott) 34 főről 33-ra csökkent (megjegyzendő, hogy 2010 előtt – 1994-2010 között – a Fővárosi Közgyűlés létszáma 66 fő volt, amely az Övt. hatályba lépésével csökkent 34 főre), amiből 1 fő a főpolgármester (továbbra is relatív többségi rendszerben választva), 23 tag a fővárosi kerületek polgármesterei, további 9 tag pedig a pártok által állított kompenzációs listáról bejutott képviselő.

közötti viszony)¹⁶⁴ mellett – a választójog egyenlőségének kérdése volt. Ahogyan ugyanis azt az Alkotmánybíróság is kiemelte a 26/2014. (VII.23.) AB határozat indokolásának [39] pontjában ismertetett statisztikai adatok alapján az egyes budapesti kerületek között jelentős lakosságszámbeli különbség mutatkozik, ami pedig kétségtelenül sérti a választójog egyenlőségének elvét.¹⁶⁵ Márpedig a választójog egyenlőségének elve csak akkor érvényesül maradéktalanul, ha nagyságrendileg ugyanannyi választópolgár választ meg ugyanannyi képviselőt. Ezzel összefüggésben DEZSŐ Márta és TÓTH Zoltán felhívják a figyelmet arra, hogy az egyenlőség elve rendkívül sérülékeny a választókerületek nagyságával összefüggésben. Álláspontjuk szerint ugyanis a különböző nagyságú választókerületek létrehozásával aránytalanul nőhet vagy csökkenhet egy mandátum értéke. Ezért az egyenlőség elvét fogja sérteni minden olyan helyzet, ahol az egyik választókerületben jóval több választópolgár szavazata szükséges egy mandátum megszerzéséhez, mint egy másik választókerületben.¹⁶⁶

A választókerületek kialakítása kapcsán az Alkotmánybíróság¹⁶⁷ mellett a Velencei Bizottság is többször állást foglalt. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú

¹⁶⁴ Ezekről lásd részletesen: KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban. *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. szám. 233-251.

¹⁶⁵ Az Övt. kérdéses módosítása értelmében ugyanis minden kerület egy képviselőt küld – a kerületi polgármestert – a fővárosi közgyűlésbe. Ez azonban azt eredményezi, hogy – a legkevesebb és legnagyobb lakosságszámú kerületet összevetve – egy XI. kerületi fővárosi közgyűlési képviselő közel hétszer annyi választópolgárt képvisel, mint egy XXIII. kerületi képviselőtársa. Ha megvizsgáljuk a 2014-es önkormányzati választások pontos végeredményét, azt láthatjuk, hogy amíg az I. kerületben 6171 szavazat volt szükséges a polgármesteri cím elnyeréséhez, addig a XI. kerületben 36 820 szavazat, azaz a tényleges támogatottság között is közel hatszoros volt a különbség (lásd: <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/kiemelt.html>). Az Övt. módosításának elfogadott szövege szerint ezen különbségek kiküszöbölésére szolgált volna a kompenzációs szavazatok kerületenkénti súlyozása (ami szerint lakosság arányosan más-más szorzószámokkal kellett volna figyelembe venni a kompenzációs listán érvényesülő töredékszavazatokat – lásd: Övt. 17. §). az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag (és ezáltal alkotmányossági szempontból sem) nem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtlenéget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából. A súlyozási rendszer következtében ugyanis a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok a legnagyobb kerület választópolgárai esetében hatszoros szavazati értéket képviselnek a legkisebb kerület választópolgárai szavazatának értékéhez képest, ez pedig sérti a választójog egyenlőségének elvét (lásd: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [44]). Az Alkotmánybíróság ezen érvelése álláspontom szerint ellentmondásos. A testület ugyanis a fentiek szerint megállapította ugyan, hogy a lakosságszámok eltérése miatt a kialakított választási rendszer egyenlőtlen, azonban ennek ellenére csak azt az elemét semmisítette meg, amely ezt a fennálló egyenlőtlenéget igyekezett volna (elégétlenül) kiegyenlíteni, magát a szisztémát azonban érintetlenül hagyta, és így nem oldotta fel a problémát: a rendszer egyenlőtlenességéről ugyanis hallgatott.

¹⁶⁶ DEZSŐ – TÓTH 2002. i.m. 17., lásd továbbá: DEZSŐ 1998. i.m. 51.

¹⁶⁷ Lásd pl. a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság kimondta: „az „egy ember - egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. (...) E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható”.

véleményében a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette a választójog egyenlőségét.¹⁶⁸ A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét.¹⁶⁹ Emellett a Velencei Bizottság álláspontja szerint az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy az államnak olyan választókerületeket kell kialakítania, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz lehetőséget biztosít arra, hogy minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya legyen. Ha ezt az állam elmulasztja, alkotmányellenes mulasztás áll fenn. Az intézményvédelmi kötelezettségből nem következik azonban, hogy az egyének alanyi joga lenne arra, hogy az állami cselekvésből vagy annak elmaradásából adott esetben keletkező kárát bíróság előtt érvényesítse.¹⁷⁰

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a Velencei Bizottság szerint a választójog egyenlőségének fontos részelemét képezi a választókerületi beosztás, azaz annak követelménye, hogy a megválasztottak mindegyike megközelítően azonos számú választópolgárt képviseljen. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a magyar választókerületi határok (az országgyűlési választások vonatkozásában) korábban hosszú ideig változatlanok voltak. Ezért alakulhatott ki az a helyzet, hogy némely választókerületbe több mint kétszeres számú választójogosult is tartozott a többihez viszonyítva, tehát súlyosan sérült a választójog egyenlőségének elve.¹⁷¹ Ennek kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában, hogy „*alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához*”.¹⁷² A választókerületi beosztások szabályozása tehát fontos elemét

¹⁶⁸ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának „The underlying principles of Europe’s electoral heritage” fejezetét.

¹⁶⁹ Eszerint a képviselői helyek elosztásának kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténnie, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya. A földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők. Az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében). A képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban. A választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

¹⁷⁰ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? – Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011., 31.

¹⁷¹ TÓTH i. m. 208.

¹⁷² A hatályos Vjt. előírásai szerint (összhangban a Velencei Bizottság ajánlásával) az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjenek túl a megyék, illetve a főváros határát, és az egyes választókerületekben

képezi a választójog egyenlőségének érvényesülése során, amelyre többek között az értekezés 6. fejezetében részletesen is kitérek.

4.2. A választójog politikai értelemben vett egyenlősége

A választójog politikai értelemben vett egyenlősége tekintetében érdemes John LOCKE gondolatából kiindulni, aki szerint a demokrácia fogalma azonosnak tekinthető a többség uralmával. A polgári kormányzatról szóló második értekezésében úgy fogalmaz ugyanis, hogy „[...] *mindenki, aki másokkal megegyezik abban, hogy egyetlen kormányzat alatt egyetlen államot alkotnak, kötelezettséget vállal magára e társadalom minden tagjával szemben, hogy aláveti magát a többség döntésének és elfogadja azt, mert különben semmit sem jelentene az eredeti szerződés, mely által másokkal együtt egyetlen társadalommá egyesül.*”¹⁷³ Ezen gondolatot helytállóságával azonban KIS János nem ért egyet.¹⁷⁴ Kiindulási pontja szerint a demokrácia elméletének két altípusa másképp értelmezi a többség uralmát. A *kollektivist*a szemlélet szerint a nép fölötté áll tagjainak, és így a népakarat is felette áll az egyének akarátának. E tekintetben pedig a többség uralma nem jelent mást, mint a népakarat kifejezését, azaz, hogy a kisebbség a döntés tartalmából értesül arról, hogy szembekerült a népakaratával (azaz a többség döntésével).¹⁷⁵ Ezzel szemben az *individualista* szemlélet nem ismeri el a többségi döntés eleve magasabb rendű voltát (csupán azért, mert a többség döntése áll mögötte), helyette olyan többségi szabályként tekint rá, amely a *politikai egyenlőség* demokratikus elvét elégíti ki. A *politikai egyenlőség*¹⁷⁶ elve alatt pedig azt érthetjük, hogy a népképviselő elvének gyakorlásában, azaz a törvényhozásra felhatalmazott képviselők

a választópolgárok száma megközelítőleg azonos legyen. A Vjt. a választókerültek nagysága között maximum 15 %-os eltérést enged, és a választókerületeket (amelyeknek a meghatározását a Vjt. melléklete tartalmazza) kötelezően felül kell vizsgálni abban az esetben, ha azok nagysága közötti különbség a 20 %-ot meghaladja. KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről, *Közjogi Szemle 2014/1. szám*, 56-65.

¹⁷³ Lásd bővebben: John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1986.

¹⁷⁴ KIS János: *Alkotmányos demokrácia*, Indok, Budapest, 2000. 66.

¹⁷⁵ Ezen gondolat tekintetében lásd: SZIGETI Péter: Hatalommegosztás – Alkotmánybíróság. *Világosság 1993/1. szám*, 54., továbbá: SZIGETI Péter: Alkotmánybíráskodásunk négy éve (1990- 1993) Tények - politológiai összefüggések, alkotmányossági értékelések. *Politikatudományi szemle 1995/2. szám*, 19-42.

¹⁷⁶ KOVÁCS Ágnes a politikai egyenlőség fogalmának lényege kapcsán úgy fogalmaz, hogy bár a közösség tagjai természetesen eltérően vélekednek az igazságosság kérdéseiről, azonban az egyet nem értés ellenére közösen kell cselekedniük, így a közösségi célok és cselekvések kijelölését olyan eljárásra kell bízniuk, amely minden egyén nézetének azonos súlyt ad, mert az egyenlő figyelem és tisztelet elve csak így biztosítható. Ebben a kontextusban pedig a demokratikus döntéshozatal bizonyul olyan eljárásnak, amely a lehető legtöbbet valósítja meg a politikai egyenlőség követelményéből. A közösségi döntések legitimitását tehát nem a döntések eredménye, hanem a döntéshozatali eljárás méltányossága biztosítja. Ezt a méltányos egyensúlyt pedig minden olyan eljárás felborítja, amely bizonyos döntéshozók vélekedésének kitüntetett jelentőséget tulajdonít. KOVÁCS Ágnes: Fényevők? – A hazai alkotmány elmélet esete a politikai konstitucionalizmussal. *Fundamentum 2015/2-3. szám*, 21.

kiválasztásában, a törvényeknek alávetett közösség (azaz a nép) majdnem minden tagja egyformán részt vehet.¹⁷⁷ Azaz mindenki választó és választható, mindenkinek van szavazata, és mindenkinek ugyanannyi darab szavazata van. Az egy ember-egy szavazat elve tehát szimbolikus jelentőségű, azt ismeri el ezáltal ugyanis az állam, hogy a politikai közösség minden tagja egyenlő státust élvez, egyetlen választópolgár akarata sem számít kevésbé, mint másoké, illetve a törvényhozásban közreműködő emberek sem különbek náluk.¹⁷⁸ Kis János kiemeli egyúttal azt is, hogy a politikai értelemben vett egyenlőség elve nem pusztán azt követeli meg, hogy a voksolás pillanatában egyenlő legyen a leadott szavazat száma és súlya, hanem azt is, hogy ez a szavazatok összesítésekor is érvényesüljön – azaz senki szavazat nem kaphat kisebb vagy nagyobb súlyt azon az alapon, hogy álláspontja értékesebb, mint másoké. Ezt nevezhetjük *szavazategyenlőség* elvének is, amely alapján az egyenlőség követelményének nem csak a szavazat leadásakor kell érvényesülnie, hanem jövőben is. Kis János álláspontja szerint a *szavazategyenlőség* kétféleképpen sérthető meg: ha a választópolgárokat személyük szerint, illetve ha álláspontjuk szerint különböztetjük meg. Ugyanakkor ezen követelményből az is következik, hogy a jogalkotónak fel kell ismernie a különlegesen kezelt csoportokat (akár az eljárási szabályok szintjén, akár az anyagi jogi szabályozás tekintetében), és őket meg kell különböztetnie a választópolgárok többségétől, annak érdekében, hogy a választás résztvevőinek szavazatait korrekt módon súlyozhassa.¹⁷⁹ Abban az esetben ugyanis, ha a választópolgárok egy csoportja épp annak sajátos jellegéből fakadóan (pl. nemzetiségi hovatartozásuk) kerülne hátrányba a választópolgárok többségével szemben, akkor a jogalkotónak épp a *politikai egyenlőség*, illetve a *szavazategyenlőség* védelme érdekében kell fellépnie – pl. speciális eljárási vagy anyagi jogi szabályok megalkotásával.

¹⁷⁷ Richard BELLAMY egy tanulmányában úgy fogalmaz, hogy az egyenlő szavazati jogon alapuló többség uralma a képviselői alapon nyugvó politizáláson alapszik, hiszen ez biztosítja a lehetőséget a koalíciók kialakítására, továbbá ez teszi fogékonnyá a politikai szereplőket az állampolgárok, valamint a kisebbségek érdekeit szem előtt tartó kompromisszumok iránt. („*Ahelyett, hogy nyers mechanizmusokkal a többség lábbal taposná a kisebbségek jogait, a demokratikus megoldások olyan kompromisszumok kialakítására ösztönöznek, amelyek érzékenyek a társadalmi csoportok széles körének problémái iránt.*”) Lásd bővebben: Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge., 2007. 147. továbbá: ANTAL Attila: *Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle XXII/3., 53.*

¹⁷⁸ Kis i. m. 66-67.

¹⁷⁹ Uo. 67-68.

Így pl. ennek mentén fogadható el – a disszertációban későbbiekben vizsgált – kedvezményes mandátumszerzés lehetősége a Magyarországon elismert nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában.

A *szavazategyenlőség* elvével összefüggésben fontos tehát kiemelni, hogy csak a szavazatok egyenlő súlyozása tudja biztosítani a demokratikus egyenlőséget, azaz végső soron a többség uralmát. A választópolgárok egyenlőként kezelése pedig a választási rendszerekben azt jelenti, hogy mindenki szavazata egyenlően kezelendő, függetlenül a választópolgár preferenciájától, és a preferenciája felé való elkötelezettségének erősségétől.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Uo. 72.

5. Az általános választójog korlátairól általánosságban

A választójog, ahogyan azt a fentiekben láthattuk, az évszázadok során mindig csak meghatározott keretek között illette meg a természetes személyeket. Ezen keretek (amelyet mintegy megfordítva nevezhetnénk korlátoknak is¹⁸¹) természetesen az évtizedek során mind szélesebbre nyíltak, és a censusok csökkenésével egyre tágabb körben lettek értelmezhetőek.¹⁸² Ennek ellenére a választójog nem vált teljesen általánossá, azaz a mai napig léteznek korlátok¹⁸³, amelyek bizonyos személyeket kizárnak a választójog gyakorlásából.¹⁸⁴ Ilyennek tekinthető például a választójog életkorhoz kötése¹⁸⁵, a belátási képesség megléte, vagy épp a közügyekben történő részvételre való jogosultság (de az értekezés 2. fejezetében írtak szerint bizonyos értelemben ebbe a körbe sorolható a

¹⁸¹ William Fenton MYERS egy írásában (amely először 1923-ban került publikálásra, és amelyben az 1918-as amerikai választójogi szabályokról értekezik) pl. az alábbi feltételek mentén határozta meg a választójogosultságot: álláspontja szerint azon személyek rendelkeznek választójoggal, akik regisztrálják magukat a választói névjegyzékbe, és megfelelnek a szűkítő feltételeknek. Utóbbi körébe sorolja a 21. életév betöltését, valamint a választást megelőző egy évben meglévő államon belüli, négy hónapon át fennálló megyei, és 30 napon át meglévő választókerületi lakóhelyet. William Fenton MYERS: *Woman and the Law, Including Rights and Duties of Citizenship (1918)*, Nabu Press, 2010. 515.

Frank Abbott MAGRUDER pedig – szintén az 1918-as amerikai választójogi szabályokról szólva – a választójogosultság feltételeként a 21. életév betöltését, az amerikai állampolgárságot, az adott államban való állandó lakóhely meglétét emelte ki. Emellett azonban hangsúlyozta, hogy az államok mintegy harmadában a választójogosultság feltétele az írni-olvasni tudás is, valamint, hogy néhány államban az adófizetés is követelményként került meghatározásra. A fentiekben túl MAGRUDER azt is hangsúlyozta, hogy 1918-ban az államok még több mint felében a nők nem rendelkeztek választójoggal. MAGRUDER i. m. 353.

¹⁸² A Horthy-korszak Magyarországon például a kizárt személyeknek két nagy csoportja volt: az egyik, akik nem gyakorolhatták a választójogot, a másik pedig, akik eleve ki voltak zárva a választójogból. Ez utóbbi csoport tagjait a választói névjegyzékbe sem lehetett felvenni. A választójogot nem gyakorolhatták pl. a fegyveres erő, a csendőrség, a rendőrség és a vámőrség tényleges szolgálatban álló tagjai. A választójogból kizártak minden olyan személyt, aki gondnokság, csődeljárás vagy erkölcsrendészeti ellenőrzés alatt állt, vagy közsegélyből (népházban) élt, akit büntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt ítélték el, illetve az, akinek a politikai jogai gyakorlását felfüggesztették. Kizárták a választójogból azokat, akiknek a gyermekei felett a hatóság megszüntette az atyai hatalmat; akiket a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvény alapján dologházba utaltak; továbbá azokat is, akik átpártoltak az ellenséghez. Az 1938-as választójogi törvény azt az anyát is kizárta a választójogból, akit a hatóság elmozdított gyámi tisztétől érdemtelenység okából. Jól megfigyelhető, hogy a korszak választási jogszabályai mennyire preferálják a családot. Később a Friedrich István-féle választójogi rendelet a dualizmus kori állapothoz képest igen nagy mértékű jogkiterjesztést jelentett: a szavazati jogot az összlakosság legalább 40 %-ának adta meg a korábbi 6 % helyett. A Friedrich István-féle rendeletnek abban is kifejeződött a modernsége, hogy az írni-olvasni tudó nőknek is megadta a lehetőséget a politikai véleménynyilvánításra, míg számos nyugati állam csak fokozatosan és jócskán megkésve tette ezt meg. Lásd bővebben: HOLLÓSI i. m. 115-133.

¹⁸³ Martha E. KROPF a választójog korlátaival összefüggésben – az Amerikai Egyesült Államok gyakorlatát vizsgálva – arra a megállapításra jut, hogy a választójog, bár a történelem során folyamatosan bővült és szélesedett, a mai napig megvannak a korlátai. A szerző ezek közé sorolja pl. a választási regisztráció előírását, a bűncselekmények elkövetőinek választójogtól való megfosztását, vagy épp a fogyatékosok miatti választójogi korlátozást. Lásd bővebben: Martha E. KROPF: *Institutions and the Right to Vote in America*. University of North Carolina at Charlotte. Charlotte, 2016. 80-83.

¹⁸⁴ BODNÁR Eszter ezzel kapcsolatban kifejezetten úgy fogalmaz, hogy „[a]z általános választójog azt jelenti, hogy minden természetes személynek van aktív és passzív választójoga, azonban korlátozásoknak vethető alá.” BODNÁR 2018a. i. m. 142.

¹⁸⁵ Amely Európa szinte minden országában – kivéve Ausztriát és Skóciát – a 18. életévben kerül meghatározásra. Lásd bővebben: DEZSŐ – TÓTH 2002. i. m.

választójogosultság állampolgársághoz kötöttsége is, azzal együtt, hogy a korábban írtak szerint álláspontom szerint az állampolgárság megléte inkább tekinthető egyfajta viszonyítási pontnak a néphez tartozás meghatározása körében). Kérdés ugyanakkor, hogy ha a választójog általánosságának fejlődéstörténetét vizsgálva abból a – korábban felvázolt – gondolatmenetből indulunk ki, miszerint a választójogosultság ma a „*mindenki, kivéve aki...*” elvet követi, akkor ezen elvben mi szükség van a „*kivéve aki...*” fordulatra, azaz a választójogosultság bárminemű korlátozására. Hiszen, ha a nép fogalmának meghatározása során elfogadjuk azt a hipotézist, mely szerint azt a legjobban az állampolgárság megléte mentén tudjuk körülhatárolni, akkor a népakarat minél teljesebb kifejezése érdekében jogosan indulhatnánk ki abból a felvetésből, hogy választójogosultsága valamennyi állampolgárnak van (kell, hogy legyen) – és e tekintetben irreleváns, hogy ezt egyes választópolgárok tudják-e gyakorolni (pl. életkoruk, vagy épp belátási képességük csökkent jellege miatt). Ezzel összefüggésben azonban nem szabad elfelejteni, hogy az államnak a választójoggal, mint alapjoggal összefüggésben (hasonlóan más alapjogokhoz) intézményvédelmi kötelezettsége is fennáll. Ennek keretében egyfelől pl. működtetnie kell a választójogi intézményrendszert, illetve a jogorvoslati lehetőségeket. Másfelől azonban a választójoggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségébe tartozik a választójog integritásának a védelme is. Az államnak ugyanis e körben kötelessége megakadályoznia olyan személyek részvételét a választásokon, akik nem képesek felelősségteljes döntést hozni.¹⁸⁶ Az ugyan kétségtelen, hogy a népakarat legteljesebb megvalósulása érdekében a választójogból a lehető legkevesebb személyt kell kizárni, viszont egyúttal az is fontos, hogy a népakarat kinyilvánításában lehet és kell is korlátokat felállítani. Amennyiben ugyanis az állam nem zárja ki azon személyeket a választójog gyakorlásából, akik nem rendelkeznek minimális politikai belátási képességgel¹⁸⁷ sem, azzal egyfelől a többi választójogosult döntésének súlyát erodálja, másfelől pedig lehetőséget ad a visszaélésekre (pl. arra, hogy a belátási képesség hiányában lévő személy helyett, az érintett személy akaratát figyelmen kívül hagyva más adja le voksát). Az államnak ezért a választójoggal összefüggésben, az intézményvédelmi kötelezettsége körében

¹⁸⁶ Lásd bővebben: FIALA i. m. 109.

¹⁸⁷ A politikai belátási képességgel összefüggésben már most fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ez nem azt jelenti, hogy nem rendelkezhetnek választójoggal olyan személyek, akik nem képesek racionális mérlegelésen alapuló döntéseket hozni, és akik nem látják át a tényleges politikai folyamatokat. Azaz nem azt értjük politikai belátási képesség alatt, hogy egy választópolgár nem hozhatja meg a döntését pl. pusztán az alapján, hogy melyik jelöltnek tetszik jobban a haja, vagy éppen a ruhája. A politikai belátási képesség alatt ugyanis ezzel szemben azt érthetjük, hogy az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében felállíthat egy olyan vélelmet (amelyet pl. életkorhoz, vagy épp cselekvőképességhez köt), amely alapján az ennek megfelelő választópolgároknál feltételezi, hogy azok megfelelő politikai érettséggel, rálátási képességgel rendelkeznek. Azaz a politikai belátási képesség megkövetelése esetén nem indulhat ki abból a jogalkotó, hogy aki képtelen átlátni a politikát, az ne szavazhasson.

kötelessége megvédenie a választások tisztaságát, amelyet sok esetben csak bizonyos személyek kizárásával tud garantálni. Ezzel együtt természetesen a korlátok körét a lehető leghatározottabban kell meghatározni, és – ahogyan azt a későbbiekben is láthatjuk – törekedni kell arra, hogy a korlátozásokra csak a legindokoltabb esetekben kerülhessen sor.

A választójog általánosságának korlátai tekintetében fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatát. Ezen döntésében a testület az alkotmányjogi jogképeség általánosságának és egyenlőségének elvével foglalkozott. E szerint minden ember, mindenütt, feltétlenül jogalanynak számít: minden ember, nemcsak természetes állapotát, hanem jogállását tekintve is egyenlő. A magyar alapjogi dogmatika szerint tehát alapjogi jogképesége minden embernek van, így a választójog feltételhez kötése az alapjogi cselekvőképességet érinti.¹⁸⁸ A választójog általánosságának korlátozása kapcsán fontos megjegyezni az Alkotmánybíróság 16/1994. (III. 25.) AB határozatát is. Ez azért bír különös jelentőséggel, mert a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány *választójogi klauzulájában* lehet meghatározni (azaz annak alkotmányos korlátait – pl. belföldi lakóhely vagy épp a belátási képesség stb. megléte – kijelölni). Ebből következőleg a választójog lényeges tartalmát fogja sérteni minden olyan jogszabályi vagy egyéb rendelkezés, ami a választójogot korlátozza, de nem vezethető vissza az alkotmány választójogi klauzulájában megfogalmazottakra.¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróság ezen döntését az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában is megerősítette és kimondta, hogy a választójog csak az Alaptörvényben (alkotmányban) meghatározott okból korlátozható, és a korlátozási okok nem bővíthetők más jogszabályban.¹⁹⁰ Ezen alkotmánybírósági tétel alapján megállapítható, hogy hazánkban a választójog általánosságának határait, azaz korlátait az Alaptörvény *választójogi klauzulájában* – azaz a XXIII. cikkében – találhatjuk. A fentiekkel összhangban és nem azzal szembemelve a választójog korlátozására általában törvényi szinten kerül sor – természetesen szinkronban a *választójogi klauzulában* kijelölt határokkal. A választójogi törvények tehát korlátozásokat állapíthatnak meg a választójoggal kapcsolatban az alkotmány kifejezett felhatalmazása alapján (erre láthatunk példát Spanyolországban¹⁹¹, vagy épp Portugáliában¹⁹²), de találunk ellenkező példát is, amikor az alkotmány kimondja, hogy

¹⁸⁸ BODNÁR 2014. i. m. 81.

¹⁸⁹ Lásd bővebben: KURUNCZI Gábor: Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén, *Pázmány Law Working Papers* 2012/43. 5.

¹⁹⁰ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [61].

¹⁹¹ Lásd: Spanyolország Alkotmánya 68. cikk (1) bekezdése: „A Képviselőház minimum 300 és maximum 400 képviselőből áll, akiket általános, egyenlő, közvetlen és titkos választás alapján, a törvényben megállapított feltételek mellett választanak meg.”

¹⁹² Lásd: Portugál Köztársaság Alkotmánya 49. cikk 1. pontja: „Minden, 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, kivéve az általános törvényben meghatározott cselekvőképtelenség eseteit.”

törvény a választójogosultságot az alkotmányban megjelölt eseteken túl nem korlátozhatja (lásd pl. Görögország¹⁹³). Magyarországon a választójogosultak (illetve az abból kizártak) körét maga az Alaptörvény és az annak alapján elfogadott sarkalatos törvény (a Vjt.) határozza meg. E szerint nem rendelkezik választójoggal az, akit a bíróság

- bűncselekmény elkövetése miatt¹⁹⁴, vagy
- belátási képességének korlátozottsága miatt kizár a választójog gyakorlásából¹⁹⁵ [lásd: Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés¹⁹⁶].

Emellett a Vjt. 2. § (3) bekezdése szerint nem rendelkezik passzív választójoggal (azaz nem választható, nem lehet jelölt) az, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

A választójog korlátozhatóságának természetesen a nemzetközi jogban is megtalálhatjuk a fő irányvonalait. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentár 4. pontja szerint például a politikai részvételi jogok gyakorlását csak olyan alapon lehet felfüggeszteni vagy korlátozni, amelyet törvény határoz meg, emellett objektív és észszerű (ilyennek tekinthető pl. a minimális életkor). Nem tekinti megengedhető korlátozásnak azonban az Emberi Jogi Bizottság például a testi fogyatékoság miatti cenzust, vagy épp a műveltségi, vagyoni vagy képzettségi cenzust. Ugyanezen kommentár 10. pontja szerint minden korlátozásnak igazolhatónak kell lennie objektív és észszerű kritériummal. Emellett mindenféle korlátozás legfontosabb mércéje a diszkrimináció mentesség: a politikai részvételi jogokat faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

Az EJEB a *Sukhovetsky v. Ukraine* ügyben hozott döntésében kimondta, hogy a választójog korlátozásának kérdése szorosan összefügg a választójog általánosságának alapelveivel, amely ma már főszabály a választójog biztosítása tekintetében. Ez az elv azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne a választójogot, illetve a választójog gyakorlását korlátozásoknak alávetni.¹⁹⁷

Az EJEB a *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* ügyben – az EJEE (korábban idézett) első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének értelmezésekor – megállapította, hogy az abban

¹⁹³ Lásd: Görögország Alkotmánya 51. cikk (3) bekezdés: „[...] A törvény a választójogosultságot nem korlátozhatja [...]”

¹⁹⁴ Lásd bővebben az értekezés 9. fejezetében.

¹⁹⁵ A belátási képesség hiánya miatti korlátozásról, azaz a „tudatossági” korlátról az értekezésem 8. fejezetében részletesen szólok.

¹⁹⁶ Az Alaptörvényben meghatározott korlátozások tekintetében érdemes kiemelni, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint a választójog vagy annak teljessége magyarországi lakóhelyhez köthető. A feltételes módú megfogalmazás miatt a magyarországi lakóhelyhez kötöttséget nem tekinthetjük általános korlátnak, viszont – ahogyan azt a későbbiekben is láthatjuk – egyes választásoknál (pl. a helyi önkormányzati választásokon) továbbra is meglévő korlátról beszélhetünk.

¹⁹⁷ Lásd: *Sukhovetsky v. Ukraine*, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

foglalt jogok nem abszolútak, mivel e cikk anélkül ismeri el ezeket a jogokat, hogy kifejezetten meghatározná lényegüket, ezért helye van bizonyos fokú korlátozásnak. A szerződő államnak igazolnia kell azonban, hogy az alkalmazott feltételek nem csorbítják a szóban forgó jogokat olyan mértékben, hogy az a jogok lényeges tartalmát érinti és lerontja azok érvényesülését.¹⁹⁸ A választójog általánosságának korlátozása tekintetében tehát az EJEB számos esetben állást foglalt. Így például a *Matthews v. the United Kingdom* ügyben és az *Aziz v. Cyprus* ügyben hozott ítéleteiben megállapította¹⁹⁹, hogy minden esetben egyezményesértő, ha egy társadalmi csoportot vagy az egész népességet fosztják meg a választás jogától. Így például az EJEB szerint sértette a szabad választásokhoz való jogot az, hogy Gibraltár lakossága nem vehetett részt az Európai Parlament tagjainak választásán, illetve hogy a Ciprus görög fennhatóság alatt álló területein élő törököket megfosztották a Képviselőház tagjai megválasztásának lehetőségétől.²⁰⁰ A 21. században egy demokratikus államban ugyanis a választójog általánossága a főszabály (lásd továbbá: *Hirst v. the United Kingdom* ügyet²⁰¹).

A választójog korlátozásának vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül annak alapjogi jellege sem. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis az állam akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha másik alapvető jog érvényesülése vagy egyéb alkotmányjog védelme más módon nem érhető el. Önmagában tehát nem indokolhat egy korlátozást, hogy az egy alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek. Tehát a választójog korlátozása is a szükségességi-arányossági teszt tükrében ítéltető meg. Ennek során elsősorban a korlátozás legitim céljának meglétét kell vizsgálni. A választójog korlátozásakor legitimnek elfogadható célokat az EJE nem határozza meg, ezért az EJEB az adott egyedi ügyben dönti el, hogy mely célokat tart legitimnek.²⁰² Egy korlátozás legitim céljának és arányosságának megítélésakor az EJE esetjogában három döntő tényező határozható meg: az egyéni körülmények figyelembevétele, a helyi sajátosságok figyelembevétele, valamint az államok elsődleges hatásköre, jogszabályaik értelmezése. Az egyén speciális körülményeit vette figyelembe például a *Melnyicsenko-ügyben* az EJE, amikor jogtalannak ítélte a kérelmező

¹⁹⁸ Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81., továbbá: VAN DIJK – VAN HOOFF i. m. 482-483.

¹⁹⁹ Lásd: *Aziz v. Cyprus*, Judgment of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

²⁰⁰ Lásd: Uo.

²⁰¹ Lásd: *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

²⁰² Ezt nevezzük ún. belefoglalt korlátozásnak (implied limitation). Keir STARMER: *European human rights law*. Legal Action Group, London, 1999. 150-151. Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 148.

passzív választójogának megtagadását, mivel nem tudta teljesíteni az ötéves helyben lakási követelményt, mert üldöztetésétől való jogos félelme miatt külföldre távozott, és ott menekültstátuszt nyert.²⁰³ Az EJEB gyakorlatában több olyan esetet találunk, amely a választójog korlátozását olyan okból vizsgálta, amely nem tartozik az általánosan elterjedt korlátok közé. Így például a testület vizsgálta a lett választási törvényt, amely a passzív választójoghoz előírta, hogy a jelölt a lett nyelvet a legmagasabb szinten ismerje. Az EJEB speciális körülménynek tekintette, hogy Lettországból a népesség 40%-a orosz anyanyelvű, de a parlament munkanyelve a lett, ezért legitim célnak találta, hogy a parlamenti helyekre aspiráló jelöltektől a hivatalos nyelv magas szintű ismeretét elvárják. Az EJE megsejtését tehát nem ezért, hanem azért állapították meg, mert nem voltak az objektivitásnak garanciái, az eljárás pedig, ahogy a panaszos nyelvtudását megvizsgálták, nem felelt meg a tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelményének.²⁰⁴ Az EJEB a *Campagnano v. Italy* ügyben egyezményesértőnek találta azt az olasz szabályt is, amely szerint elveszti a választójogát, akinek a személye ellen csődeljárást folytattak. Az EJEB szerint csődeljárás a polgári jog és nem a büntetőjog területére tartozik, a csődbe ment személy választójogtól való megfosztása pedig egy alapvetően büntető jellegű intézkedés, amelynek célja az érintett személy becsületének csorbítása és megbüntetése azon az alapon, hogy csődeljárás alanya volt. Ez nem tekinthető azonban legitim célnak.²⁰⁵

Az EJEB az aktív mellett a passzív választójog korlátozásához is azt követeli meg, hogy a korlátozás legitim célt szolgáljon és arányos legyen. Legitim célként fogadta el ebben az esetben például a testület, amikor a nemzeti parlamenti választáson induló jelölttől vagy szervezettől azt követelték meg, hogy hozza nyilvánosságra anyagi helyzetét, ez ugyanis azt szolgálja, hogy a választók döntésüket valamennyi releváns információ birtokában hozzák meg.²⁰⁶

A választójog korlátozása tehát több szempontból is lehetséges. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a korlátozás (kizárás) sohasem lehet állandó (azaz nem lehet megfosztó jellegű), csak átmeneti.²⁰⁷ Azt is ki kell emelni azonban, hogy előfordulhat olyan helyzet is, hogy az érintett személy minden feltételnek megfelel, nem áll semmilyen korlátozás alatt, mégsem gyakorolhatja választó jogosultságát: ilyennek tekinthető pl., hogy csak az vehet részt a szavazáson, aki szerepel a választójogi névjegyzékben. Ezzel összefüggésben az

²⁰³ *Melnychenko v. Ukraine.*, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

²⁰⁴ Lásd: *Podkolzina v. Latvia*, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

²⁰⁵ Lásd: *Campagnano v. Italy*, Judgment of 23 March 2006, no. 77955/01.

²⁰⁶ Lásd: *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia*, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00, 55638/00.

²⁰⁷ BODNÁR 2014. i. m. 143.

Alkotmánybíróság az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában megállapította, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon (választójogi klauzula) túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetők, a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti. Ezzel összhangban például a Vjt. 2. § (2) bekezdése szerint „[a]z országgyűlési képviselők választásán a névjegyzékben szereplő választópolgárok gyakorolhatják választójogukat.” Eszerint a választójog gyakorlásához szükséges az is, hogy a választópolgár szerepeljen a központi névjegyzékben. TÓTH Károly szerint ezen szabály az első pillanatra szinte fölöslegesnek látszik, hiszen van hazánkban megfelelő szintű népesség-nyilvántartás, olyan lakcím-nyilvántartás, amely alapján összeállítható a választók névjegyzéke, illetve a választójogosult a lakcíme alapján értesíthető a szavazással kapcsolatos tudnivalókról. Ha valaki ebből jogellenesen kimaradt, jogilag szabályozott eljárás alapján kérheti fölvetelét e nyilvántartásba. Ez a bekezdés azonban ennél jóval többet jelent. Megteremti ugyanis az alkotmányos alapját annak, hogy a központi választói névjegyzék ne kizárólag „hivatalból”, a népesség-nyilvántartási adatok alapján készüljön, hanem a szavazásra jogosultak előzetes, önkéntes kérelme alapján álljon össze.²⁰⁸ A választói névjegyzékbe történő felvétel tehát lehet automatikus (mint pl. hazánkban a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok esetében), és lehet kérelemre történő (Magyarországon a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény – a továbbiakban: Ve. – előírásai szerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak, az átjelentkező szavazóknak, és a külképviseleti névjegyzékbe feliratkozni szándékozó választópolgároknak kell kérelemre felvetetniük magukat az adott választói névjegyzékbe). Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában, az előzetes regisztráció alkotmányosságának vizsgálata során elemezte részletesen a kérdést, és megállapította, hogy a belföldi lakóhellyel rendelkezők esetében indokolatlan előírni a kérelemre történő névjegyzékbevitelt, ezzel szemben a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők esetében ennek előírása kifejezetten szükségesnek mutatkozik.²⁰⁹

A fentiekben leírtak tisztázását követően értekezésem további fejezeteiben az általános és egyenlő választójog aktuális kihívásait tekintem át, a korábbiakban felvázolt kritériumok alapján.

²⁰⁸ Lásd bővebben: TÓTH i. m. 204.

²⁰⁹ Lásd: 1/2013. (I. 7.) [76]-[77]. Lásd továbbá: KURUNCZI 2012. i. m.

6. A lakóhely követelménye, mint az általános (és egyenlő) választójog korlátja

A korábbiakban a politikai közösséghez tartozás meghatározását az állampolgárság oldaláról közelítettük meg. Ez azonban emellett vagy helyett a helyben lakással, mint objektív szemponttal is lehetséges.²¹⁰ Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében azonban úgy fogalmaz, hogy „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez [...] kötheti.” Jól látható tehát, hogy szemben a korábban hatályos Alkotmánnyal²¹¹, az Alaptörvény az aktív²¹² választójog gyakorlásához a magyarországi lakóhely létének előírását már csak lehetőségként említi. Ezzel összhangban a Vjt. az aktív választójog gyakorlásához nem is írja elő a magyarországi lakóhely követelményét, így már a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is részt vehetnek az országgyűlési választásokon.²¹³

²¹⁰ Lásd bővebben: BODNÁR 2016. i. m. [23]-[30].

²¹¹ Az 1949. évi XX. törvény, azaz a korábbi Alkotmányunk mind az aktív, mind a passzív választó jogosultság feltételül szabta a magyarországi lakóhely meglétét. Ennek oka elsősorban az volt, hogy az Alkotmány értelmezési rendszerében a lakóhely fejezte ki leginkább objektíven és semleges módon az adott politikai közösséghez való tényleges kötődést. Az Alkotmány ugyanis nem tekintette a politikai közösség részének azon kettős állampolgárokat sem, akik nem rendelkeztek magyarországi lakóhellyel: megkövetelte ugyanis a politikai közösséghez tartozáshoz a *tényleges kötődést*. DOMAHIDI Ákos úgy fogalmazott ezzel összefüggésben, hogy a magyarországi lakóhely követelményének elhagyása – a *hatályos alkotmányos szabályok kereti között* – nem lenne összeegyeztethető az effektív kötődés követelményével. Lásd bővebben: DOMAHIDI 2009a. i. m. 2482, 2484.

²¹² A passzív választójogosultság kérdésével összefüggésben az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „[s]arkalatos törvény...a *választhatóságot további feltételekhez kötheti*.” A Vjt, és az Övt. (az Övt. 1. § (3) bekezdésében kifejezetten úgy fogalmaz, hogy „[a] *választópolgár bármely választókerületben választható*.”) nem írja elő a belföldi lakóhely meglétét a passzív választójog gyakorlásához, ezzel szemben az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 2/A. § (1) bekezdésében igen.

²¹³ Szemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával (lásd: a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (2) bekezdését), ahol a vonatkozó anyagi jogi törvényi szabályok előírják a magyarországi lakóhelyet az aktív választójog meglétéhez.

Az Európai Parlament magyarországi tagjainak megválasztása tekintetében fontos kiemelni, hogy a 2018. december 31-ig hatályos szabályozás szerint szükséges volt minden esetben az aktív választójogosultság meglétéhez a magyarországi lakóhely. 2019. január 1-jétől azonban az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvény 1. §-a módosította a 2003. évi CXIII. törvény 2/A. § (1a) bekezdését, így az aktív választójogosultság az európai parlamenti választások esetében kiterjesztésre került azon magyar állampolgárokra is, akik Magyarországon élnek, de lakcímmel nem rendelkeznek, illetve akik az Európai Unió területén kívül rendelkeznek lakóhellyel. Ennek alapja, hogy 2018. július 16-án az Európai Unió Hivatalos Lapjában kihirdetésre került az Európai Unió Tanácsának 2018/994. számú határozata (2018. július 13.), amely módosította az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló Választási Okmányt. A Határozat arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az uniós lakóhellyel nem rendelkező állampolgáraik számára is teremtsék meg annak lehetőségét, hogy az Európai Parlament Tagjainak választásán részt vehessenek: „A tagállamok a nemzeti választási eljárásaikkal összhangban meghozhatják az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a harmadik országban lakóhellyel rendelkező állampolgáraik is szavazhassanak az európai parlamenti választásokon”. Lásd: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32018D0994#ntr2-L_2018178HU.01000101-E0002.

A Vjt. által kialakított szabályozást²¹⁴ azonban számos kritika érte. A legélesebb bírálatok szerint már önmagában a választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezőkre történő kiterjesztése is problémás, mivel így olyan személyek is befolyást gyakorolhatnak szavazatukkal az ország sorsára, akik nem itt töltik a mindennapjaikat, így az Országgyűlésnek és a Kormánynak a döntései sem hatnak ki az ő életükre. KÖRTVÉLYESI Zsolt egy tanulmányában pl. úgy fogalmaz, hogy a választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra való kiterjesztése által még inkább elmosódnak a határok a választójoggal rendelkezők és azok között, akik ennek a döntésnek a következményeit viselik.²¹⁵ Választójogi szempontból azonban sokkal érdekesebb a választójog általánossága mellett, hogy sérti-e a választójog egyenlőségének elvét, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak országos pártlistákra voksolhatnak. További vizsgálandó kérdés lehet a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők esetében a levélben szavazás intézménye is, valamint annak kérdése, hogy mennyire tekinthető problémásnak, hogy a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok, akiknek van magyarországi lakóhelyük, nem szavazhatnak levélben, míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, a választás napján akár külföldön, akár belföldön tartózkodó választópolgárok azonban igen. Értekezésem ezen fejezetében a fenti kérdéseket vizsgálom. Fontosnak tartom azonban előjáróban rögzíteni, hogy az általános választójog belföldi lakóhelyhez kötöttségének vizsgálatához nem elégséges pusztán a jogi elemzést elvégezni. Ezen kérdéskör vizsgálata ugyanis megköveteli a politikai és szociológiai szempontok mérlegelését is. Ugyanis mind a közbeszédben, mind a politikai diskurzusban folyamatosan témát szolgáltat a belföldi lakóhely követelményének és a választójogosultságnak a kapcsolata.²¹⁶ A teljes körű elemzéshez pedig szükséges ezen metajurisztikus elemeknek is a felvetése és – ahol lehetséges – a jogi diskurzusba történő becsatornázása. Emellett disszertációm ezen fejezetében elengedhetetlennek tartom azoknak a politikai párbeszédnek, véleményeknek a megjelenítését (ismertetését) is, amelyek a választójogosultságnak a belföldi lakóhelyhez kötöttsége körében a rendszerváltást követően

²¹⁴ A Vjt. 12. § (3) bekezdése szerint: „[a] magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.” Azaz azon állampolgárok, akik nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel, egyéni jelöltekre nem szavazhatnak. A szavazás lebonyolítása tekintetében pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény úgy rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok előzetes regisztrációjukat követően levélben voksolhatnak.

²¹⁵ KÖRTVÉLYESI i. m. 50.

²¹⁶ Pl. http://index.hu/belfold/2017/08/20/a_tobbseg_nem_tamogatja_a_hataron_tuli_magyarok_szavazati_jogat/, valamint http://index.hu/belfold/2017/10/03/dk_ne_szavazhasson_aki_nem_elt_magyarorszagon/, továbbá: http://index.hu/belfold/2017/10/31/a_dk_megvonna_a_hataron_tuliak_szavazati_jogat/

felmerültek. Ezen vélemények ugyanis szintén hozzájárulnak a kérdéskör alaposabb elemzéséhez.

6.1. A lakóhely fogalma és jelentősége a választójogi szabályozásban

A Vjt. 1. §-a a következőképpen határozza meg a lakóhely fogalmát: „[a lakóhely] a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti lakóhely, lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében a tartózkodási hely.”²¹⁷ A Vjt. tehát egy merev hivatkozással definiálja a lakóhely fogalmát. A lakóhellyel összefüggésben azonban három fogalmi kategóriát is elkülöníthetünk: *egyfelől* az ún. *egyszerű lakóhely* fogalmát, amely alatt azt a helyet értjük, ahova az érintett személyt állandó vagy átmeneti jelleggel bizonyos fizikai vagy pszichikai tényezők kötik. Ilyen lehet pl. alvásának szokásos helye, azon hely ahol házastársa vagy családja él, illetve esetleg az a hely, ahol huzamosabb ideig (bár átmeneti jelleggel) tartózkodik. A *második* fogalmi kategória az ún. *rendes (vagy szokásos) lakóhely*, amely alatt azt a helyet érthetjük, ahol általában tartózkodik az adott személy, azaz ahova életvitele rendszerint köti. A fentiek mellett, *harmadrészt* megkülönböztetjük az ún. *házassági lakóhelyet* is, amelyet elsősorban olyan helynek tekinthetünk, ahol a házastárs jogán tartózkodhat a másik fél. Választójogi értelemben azonban ezek közül, csak az *egyszerű lakóhely* fogalmának tulajdoníthatunk jelentőséget.²¹⁸ Fontos kiemelni azt is, hogy a lakóhely²¹⁹ pontos meghatározása²²⁰ és annak az egyes személyekhez kapcsolása, valamint ennek egy nyilvántartásban (jelen esetben a lakcímnnyilvántartásban) való rögzítése elengedhetetlen az állam megfelelő működése

²¹⁷ A Vjt. által hivatkozott, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (2) és (3) bekezdése szerint pedig: „(2) A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá - a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével - az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy - amennyiben más lakása nincs - megszáll. (3) A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol - lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül - három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.”

²¹⁸ John David MCCLEAN: The meaning of residence. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol 11. No. 4. (Oct., 1962.), 1153-1168.

²¹⁹ A lakóhely értelmezése és fogalmi meghatározása régre visszanyúló vita tárgyát képezi. Egy 1905-ben, a *Michigan Law Review* folyóiratban megjelent rövid értekezés pl. a „residence” és a „domicile” fogalmak közötti különbséget elemzte, kiemelve, hogy a „residence” jelentésében egy sokkal korlátozottabb, helyiségileg pontosabb meghatározást takar, mint a „domicile” kifejezés. Lásd: Domicil, Election, Residence and Intention, In: *Michigan Law Review*, Vol. 3. No. 6. (Apr., 1905.), 483-484.

²²⁰ William Fenton MYERS többféle módon is lehetségesnek tartja a lakóhely meglétét. Így pl. álláspontja szerint egy nő a házasságkötéssel jogosulttá válik férje lakóhelyét sajátjának tekinteni. MYERS i. m. 516.

érdekében.²²¹ Ennek pedig immanens eleme a lakcímnnyilvántartás és választói névjegyzék kapcsolata is (hiszen a Nemzeti Választási Iroda – a továbbiakban: NVI – a lakcímnnyilvántartásból nyeri ki az adatokat, amely alapján a választói névjegyzéket összeállítja).²²² Fontos kiemelni azt is, hogy az állandó belföldi lakóhely meghatározása nem tekinthető egyszerű vállalkozásnak. Kérdés ugyanis, hogy pl. egy olyan személynek, aki tartósan egy külföldi államban él, de nem jelentkezik ki előző állandó lakóhelyéről, és erre az államok sem kényszeríthetik, továbbra is fennáll-e a szoros kapcsolata az állampolgársága szerinti államával (feltéve, hogy nem kettős vagy többes állampolgár), amely a választójogosultsághoz megköveteli a belföldi lakóhely meglétét. A Velencei Bizottság pl. az 580/2010. számú jelentésében²²³ e vonatkozásban három kategóriát különböztet meg. Az *elsőbe* azon belföldi szavazók tartoznak, akik a választás napján valamilyen rövid ideig tartó okból (pl. tanulmányok folytatása, üzleti út stb.) külföldön tartózkodnak, így ők nem is tekinthetők igazi külhoni szavazónak. A *második* kategóriába sorolhatóak azon személyek, akik huzamosabb ideig (több hónapot vagy évet) tartózkodnak külföldön, de kinti éltük ideiglenes. A *harmadik* csoportba azon állampolgárok sorolhatóak, akik tartós, akár letelepedési céllal hagyták el az országot, így hazatérésük erősen kérdéses. Erre való tekintettel HALÁSZ Iván pl. úgy véli, hogy a belföldi lakóhely meghatározása során több tényezőt is figyelembe kell venni (lásd később részletesen).²²⁴ Jelen értekezés keretében az egyik megválaszolandó kérdés tehát, hogy a belföldi lakóhely megléte lehet-e (elsősorban) az aktív választói jogosultság feltétele.

A belföldi lakóhely követelménye mind a nemzetközi²²⁵, mind pedig a magyar választójogi szabályozásban gyakran jelent meg az aktív választói jogosultság egyik feltételeként, és kezdetben összekapcsolódott a vagyoni cenzussal, hiszen a vagyontárgyak határozták meg az illetőséget is (lásd például az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról

²²¹ Lásd bővebben: BERKES Lilla: A lakcímnnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.15-37.

²²² Többek között emiatt találta az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek az előzetes regisztráció kötelezettségét az 1/2013. (I. 7). AB határozatában a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok esetében, és emiatt tartotta azt elengedhetetlennek a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok viszonylatában (hiszen az ő esetükben az állam nem vezet nyilvántartást a lakóhelyükről).

²²³ *Report on out-of-country voting, Study No. 580/2010, CDL_AD(2011)022.*

²²⁴ Lásd a kérdés tekintetében: HALÁSZ 2018b. i. m. 13.

²²⁵ Lásd többek között: M. D. NAAR: *Law of Suffrage and Elections – 1880*. Cornell University Library, 2009.75-122. NAAR 1880-ban megjelent írásában pl. úgy fogalmaz, hogy a belföldi lakóhely követelménye minden államban magától értetődő módon a választójogosultság feltétele. A kérdés pusztán az, hogy mi alapján teszünk különbséget a lakóhely és a tartózkodási hely között (lásd: Uo. 75.).

A témában lásd továbbá: Constance E. SMITH: *Voting and Election Laws: Laws for Voters*. Oceana Publications, New York, 1960. 14-20.

szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §²²⁶, valamint a legközelebbi közös hongyülésre küldendő követek népképviselőt alapjáni választásáról szóló 1848. évi II. erdélyi törvénycikk 3. §). Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk már az állandó lakóhely fogalmát használta, aminek akkor felelt meg a választójogosult, ha legalább egy éve ugyanazon községben lakott, vagy ott lakással bírt.²²⁷ Az 1919-es választási szabályozás (5.985/1919. ME. rendelet) szerint pedig a választásra jogosultnak legalább fél év óta ugyanabban a községben kellett laknia.²²⁸ A helyben lakás időtartamát az 1922-es ME. rendelet (2.200/1922. ME. rendelet) két évre²²⁹, az 1925-ös törvény²³⁰ és az 1938-as törvény pedig hat évre szigorította.²³¹ HOLLÓSI Gábor tanulmányában azonban kiemeli, hogy a helyben lakás megkövetelt időtartama alól számos és egybehangzó kivételt találunk a fenti jogszabályokban. Az 1919. évi ME. rendelet az egy helyben lakás alól egyrészt azokat mentesítette, akik a rendkívüli viszonyok miatt kényszerültek lakóhelyüknek az elhagyására, másrészt a közalkalmazottakat „általában” véve. Az 1922-es ME. rendelet az első kivételt törölte és azt egy új rendelkezéssel helyettesítette, amely az egy helyben lakás megkövetelt ideje alatt a lakóhely egyszeri megváltoztatását bárkinek lehetővé tette. Másrészt az 1922-es ME. rendelet a második kivétel alá esők körét jelentősen kibővítette: bármily rövid ideig tartó helyben lakás is elegendő volt tisztviselőknek, tanároknak és lelkészeknek, továbbá mindazoknak, akik középiskolát végeztek és állandó állással rendelkeztek.²³² A változást az 1945. évi VIII. törvény²³³ hozta meg, ez ugyanis feltételként már csak azt határozta meg, hogy

²²⁶ 1848. évi V. törvénycikk 2. §: „[...] választók:

a) Kik szabad királyi városokban, vagy rendezett tanácsal ellátott községekben 300e. ft. értékű házat vagy földet, egyéb községekben pedig eddigi urbéri értelemben vett 1/4 telket, vagy ezzel hasonló kiterjedésű birtokot, kizáró tulajdonul, vagy hitveseikkel, s illetőleg kiskorú gyermekeikkel közösen bírnak.

b) Kik mint kézművesek, kereskedők, gyárosok telepedve vannak, ha tulajdon műhellyel vagy kereskedési teleppel, vagy gyárral bírnak, s ha kézművesek, folytonosan legalább egy segéddel dolgoznak.

c) Kik, habár a fentebbi osztályokba nem esnek is, saját földbirtokukból vagy tőkéjükből eredő 100 ezüst forint évenkénti állandó s biztos jövedelmet kimutatni képesek.

d) Jövedelmükre való tekintet nélkül a tudorok, sebészek, ügyvédek, mérnökök, academiái művészek, tanárok, a magyar tudós társaság tagjai, gyógyszerészek, lelkészek, segédlelkészek, községi jegyzők és iskolatanítók, azon választó kerületben, mellyben állandó lakásuk van.

e) Kik eddig városi polgárok voltak, ha a fentebbi pontokban leírt képességgel nem bírnak is.”

²²⁷ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk 1. §-a szerint „az országgyűlési képviselőválasztói joga van a férfinemhez tartozó minden magyar állampolgárnak, ha a választói életkort elérte, állandó lakóhelye van és a választói joghoz megkívánt különös kellékek valamelyikének megfelel. A 3. § pedig úgy fogalmaz, hogy a választói jogosultsághoz megkívánt állandó lakóhelye annak van, aki e törvény hatályosságának területén legalább egy év óta ugyanegy községben lakik, vagy lakással bír.”

²²⁸ 5.985/1919. ME. számú rendelet, 1. §

²²⁹ 2.200/1922. ME. számú rendelet, 1. §–3. §

²³⁰ 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1), 2. § (1) és 4. § (1)–(4) bekezdései.

²³¹ 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1), 20. § (1), 21. § (1), 22. § (1), 24. § (1)–(4)

²³² HOLLÓSI i. m. 123-124.

²³³ A választójognak a szocializmus időszakában való fejlődéstörténetét lásd részletesebben: HORVÁTH Attila: A választójog története Magyarországon a szovjet típusú szocializmus időszakában. In: MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.): *Studia in honorem István Stipta*, KRE-ÁJK, Budapest, 2017. 170-194.

az állampolgár 1945. szeptember 1-jén rendelkezzen lakhellyel.²³⁴ Az 1947-es választójogi törvény (1947. évi XXII. törvénycikk) pedig a választói névjegyzék összeállítása vagy helyesbítése évének május 1-jén való Magyarországon lakást követelt meg.²³⁵ Az Alkotmány átfogó módosítását végrehajtó 1989. évi XXXI. törvényig a választójogi szabályozás nem tartalmazott lakóhelyre vonatkozó előírást. Az Alkotmány módosítása azonban ismételen előírta az állandó lakóhely követelményét a választójoghoz. Az 1989. évi XXXIV. törvény pedig a szavazásban akadályozottként jelölte meg azt, ha valakinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye.²³⁶ Az 1994-es Alkotmánymódosításban az állandó lakóhely fogalmát a „Magyar Köztársaság területén élő” kifejezés váltotta fel, 2002-ben pedig ismét a „lakóhely” fogalma került az Alkotmányba.²³⁷

A választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárookra való kiterjesztésére a hatályos szabályozás bevezetését megelőzően (de a rendszerváltást követően) is több kísérlet volt. Az első alkalomra 1993 őszén került sor, amikor is az Antall-kormány idején egy alkotmánymódosító javaslatban törölték volna el a választójognak a magyarországi lakóhelyhez kötöttségét. Ezzel kapcsolatban BOROSS Péter úgy fogalmazott, hogy „[a]z alkotmányos jogegyenlőség megköveteli, hogy külföldön élő honfitársaink ugyanúgy részt vehessenek a választásokon, mint az itthon élő állampolgárok”. SALAMON László pedig kifejtette, hogy „...a választójog állampolgári jog, és minden magyar állampolgár joggal tart igényt gyakorlására.” Ellenzői oldalról TÖLGYESSY Péter azt emelte ki, hogy vérségi leszármazás elve miatt azt sem tudhatjuk pontosan, hogy mennyi magyar él külföldön. A vita

²³⁴ A nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikk 4. § (1) bekezdése szerint: „Nemzetgyűlési választójoga van minden magyar állampolgárnak, aki huszadik életévét betöltötte vagy a választói névjegyzék összeállításának évében betölti és 1945. évi szeptember hó 1-én Magyarország 1937. évi december hó 31-i határain belül lakott [...]”

²³⁵ Az országgyűlési választásokról szóló 1947. évi XXII. törvénycikk 5. §-a szerint „az 1945:VIII. tc. 4. §-a (1) bekezdésének első mondata akként módosul, hogy országgyűlési választójoga van minden magyar állampolgárnak, aki huszadik életévét betöltötte vagy a választói névjegyzék összeállításának, illetőleg helyesbítésének évében betölti, feltéve, hogy a választói névjegyzék összeállítása, illetőleg helyesbítésre évének május hó 1. napján Magyarországnak a békeszerződésben megállapított határain belül állandó lakóhelye van [...]”

²³⁶ Az 1989. évi XXXIV. törvény ezen szabályozása az Alkotmánybíróság 3/1990. (III. 4.) AB határozata nyomán került meghatározásra, amely döntésében az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a törvény azon részét, amely szavazásban akadályozottként jelölte meg azt, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik. Lásd erről továbbá: TÓTH Károly: Az állandó lakóhelyen kívüli szavazás egyes kérdései a rendszerváltás első éveinek jogalkotásában. In: CHRONOWSKI – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY – SMUK – SZABÓ i. m. 821-835., továbbá: TÓTH Károly: A lakóhelyen kívüli szavazás néhány problémája. In: HOMOKI-NAGY Mária – KARSAI Krisztina – FANTOLY Zsanett – JUHÁSZ Zsuzsanna – SZOMORA Zsolt – GÁL Andor (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica; Tom. 81., Szeged, 2018. 937-943.

²³⁷ BODNÁR 2014. i. m. 183.

ellenére azonban a választójog kiterjesztése nem történt meg.²³⁸ A második kísérletre 2002-2003-ban került sor, amikor is hazánk Európai Unió csatlakozására tekintettel módosították a választójogi szabályozást, azonban a tényleges változtatásra ekkor sem került sor.²³⁹

6.2. A választójog és a belföldi lakóhely kapcsolatával összefüggő elméletek

A fentiekhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy a választójognak a belföldi lakóhely követelményéhez kapcsolódása tekintetében több elméletet²⁴⁰ is megkülönböztethetünk.²⁴¹

Az egyik ilyen a „tagság”- elmélet (principle of membership), amely abból indul ki, hogy választójoggal a politikai közösségek tagjai, mint a népszuverenitás²⁴² hordozói²⁴³ rendelkeznek, akik pedig elsősorban az adott ország állampolgárai. Ebből pedig egyenesen következik, hogy az állampolgárok akkor is rendelkeznek a politikai részvételi jogokkal, ha az ország területén kívül élnek. Itt további két csoport határozható meg a szerint, hogy milyen választási rendszert alkalmaznak. Az első csoportban a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el (ez jellemző pl. Csehországban, Lengyelországban, vagy Szlovákiában). Ezen megoldás lényege, hogy a külföldön tartósan élni és szavazni szándékozó állampolgárok nem alkotnak egy külön szavazókörzetet vagy kerületet, ahol csak az ő szavazataik döntenek a mandátumok elosztásáról, hanem a választójogi törvények kijelölnek egy választókerületet, ahol a beérkezett külhoni voksokat a mandátum kiosztásánál figyelembe veszik. Lengyelországban pl. Varsó Belvárosában, Szlovákiában Pozsony egy külső kerületében, Csehországban pedig minden választáson egy más-más kisorsolt kerületben.²⁴⁴ A másik csoportban azonban a külföldön élő állampolgárok külön szavazókörzetet vagy listát alkotnak, és egy előre meghatározott számú mandátumot

²³⁸ Lásd bővebben: KOVÁCS László Imre: A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In: CSERNY Ákos: *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 95-103.

²³⁹ Uo. 103-113.

²⁴⁰ Lásd többek között: CAROLINE CARTER: *The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered through the Example of East Timor*. The University of Texas School of Law. 2011. 661-664.

²⁴¹ A politikai közösséghez tartozás tekintetében HALÁSZ Iván egy harmadik szempontot is meghatároz: az idő múlásának tényezőjét. Álláspontja szerint ugyanakkor ez nem olyan markáns tényező, mint az előző kettő, de bizonyos esetekben fontos szerephez juthat. Az idő múlása ugyanis bizonyos jogosultságok megszűnéséhez vezethet (lásd pl. a későbbiekben vázolt brit példát). Lásd bővebben: HALÁSZ 2018b. i. m. 12.

²⁴² BODNÁR 2018b. i. m. 77., továbbá: BECKMAN i. m. 36.

A népszuverenitás kérdéséről az Alkotmánybíróság is többször állást foglalt. A régi Alkotmány 2. § (2) bekezdésének „*minden hatalom a népé*” fordulatából vezette le pl. az Alkotmánybíróság, hogy a közhatalom gyakorlása csak akkor demokratikusan legitimált, ha hiánytalan kinevezési vagy választási láncon visszavezethető a népig {38/1993. (VI. 11.) AB határozat}. Lásd bővebben: SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001.741-743.

²⁴³ VARGA Zs. i. m. 73-75.

²⁴⁴ HALÁSZ 2018b. i. m. 21.

szerezhetnek meg (pl. Franciaország²⁴⁵, Horvátország²⁴⁶, Olaszország²⁴⁷, Portugália²⁴⁸ és Románia²⁴⁹).²⁵⁰ A „tagság”- elméletet TRÓCSÁNYI László az ún. „gondoskodó anyaország” modelljének tekinti. Ennek körébe tartozó országok ugyanis minden külföldön élő állampolgárunknak biztosítják a választójogot, függetlenül attól, hogy kettős vagy többes állampolgárok-e, illetve függetlenül a külföldön töltött időtől.²⁵¹

A „tagság”- elmélethez képest a „minden érintett”- elmélet szerint csak akkor kellene a külföldön élőknek választójogot biztosítani, ha pénzügyi értelemben (pl. jövedelem típusú adó-fizetéssel) hozzájárulnak az állam működéséhez (kontributivista nézőpont), vagy ha életükre (közvetlen) kihatással vannak a kormányzati döntések (kauzális nézőpont).²⁵²

A „jogi megközelítés”- elmélete alapján pedig egyáltalán nincs lehetőség a külföldön élő állampolgárok számára választójogot adni, hiszen a kormányzat döntésének nincsenek jogilag alávetve, így jogosultságuk sincs beleszólni a döntéshozók megválasztásába.²⁵³

Előfordulhat olyan elmélet is, ahol az állam ahhoz köti a külföldön élő állampolgárainak választójogosultságát, hogy azok milyen régóta élnek hazájukon kívül. Ezt nevezzük „magára hagyó” („laissez-faire”) elméletnek. A „magára hagyó” elméletet követő országokban (pl. Egyesült Királyság, Németország vagy Dánia), az idő múlását megfosztó tényezőnek tekinthetjük. Ennek indoka – az elmélet szerint –, hogy a hosszú időn keresztül külföldön élő személy egy idő után elveszti a kapcsolatát hazája politikai eseményeivel, nehezebben tudja azokat követni, és kevésbé érintik az ottani események.²⁵⁴

Egy további elmélet szerint pedig azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok figyelemmel kísérik-e eredeti hazájuk közéleti eseményeit. Ennek okát HALÁSZ Iván pl. abban látja, hogy azon személyek, akik hosszú időn keresztül külföldön élnek, egy idő után elveszítik kapcsolatukat hazájuk politikai eseményeivel, nehezebben tudják azokat követni, így kevésbé érintik őket az otthoni események. E tekintetben azonban sok esetben azt is figyelembe veszik az államok, hogy külföldön töltött idő, földrajzi távolságban milyen távoli országban került

²⁴⁵ A külhoni francia állampolgárok 12 szenátort és 11 képviselőt választhatnak előbbieket közvetve utóbbiakat közvetlenül.

²⁴⁶ A határon túl élő horvátok egy választókerületet alkotnak, ahol minimum 6 legfeljebb 14 jelölt indulhat, a megválasztott képviselők száma pedig a választási részvételtől függ.

²⁴⁷ A külföldön élő olaszok 12 Képviselőházi és 6 Szenátusi mandátumról dönthetnek, amelyeket négy Olaszországon kívüli választókerületben választhatnak.

²⁴⁸ Portugáliában a külföldön élő portugálok két választókerületre lettek osztva, egy európai és egy Európán kívüli körzetre. Mindkét körzetben legfeljebb 2-2 képviselői helye van, a választási részvételtől függően.

²⁴⁹ A külföldön élő románok egy választókerületet alkotnak, ahol összesen 4 képviselői és 2 szenátori mandátumról dönthetnek.

²⁵⁰ BODNÁR 2014. i. m. 180.

²⁵¹ HALÁSZ 2018b. i. m. 22.

²⁵² BODNÁR 2014. i. m. 174-175.

²⁵³ Uo.

²⁵⁴ HALÁSZ 2018a. i. m. 723.

eltöltésre. Így pl. 2008-ig a német választójogi szabályozás különbséget tett az Európa Tanács tagállamaiban való élés és az azon kívüli államokban élés között. Utóbbi esetében ugyanis 25 év után az érintett német állampolgár elveszítette választójogát, még az előbbi esetében erre nem került sor. Ezt a szabályozást azonban a 2008-as választójogi törvény megszüntette. Sőt az új szabályozás pont az ellenkező előjelű előírást vezetett be: eszerint a külföldön élő német állampolgárok akkor is tudnak szavazni, ha 14 éves korukat megelőzően legalább három hónapot megszakítás nélkül Németország területén éltek. Az így megszervezett választójogosultság pedig 25 évig „él”.²⁵⁵ Ezen elmélet szerint tehát a jogalkotók bizonyos vélelmet állítanak fel, amelyek gyakorlatilag a külföldre távozástól számított időtartamban nyilvánulnak meg (így például Nagy-Britanniában az ország elhagyását követő 15 évig marad fenn a választójog, Ausztráliában 6 évig, Kanadában 5 évig).²⁵⁶ Ennek az elméletnek sajátos megtestesülése az uniós jogban alkalmazott Luxembourg-klauszula: eszerint azok az uniós tagállamok, amelyekben a más tagállamok uniós polgárainak aránya meghaladja a választópolgárok 20 %-át, az aktív választójogosultságot öt éves helyben lakáshoz köthetik.²⁵⁷

6.3. A nemzetközi szabályozás és gyakorlat tapasztalatai

A választójog belföldi lakóhelyhez kötésének kérdése körében természetesen számos emberi jogi szervezet gyakorlatában találhatunk iránymutatásokat, tendenciákat, így jelen kérdéskör vizsgálatához elengedhetetlen ezek megvizsgálása, mint ahogyan más országok gyakorlatának bemutatása is.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint²⁵⁸, ha a szavazáshoz helyben lakási követelményt támasztanak, annak észszerűnek kell lennie, és nem eredményezheti egyes (például a hajléktalan) személyek kizárását. Ugyanezen pont szerint a választójog egyenlősége alapján

²⁵⁵ HALÁSZ 2018b. i. m. 14.

²⁵⁶ HALÁSZ 2018a. i. m. 723. továbbá HALÁSZ 2018b. i. m. 12.

²⁵⁷ Lásd: a Tanács 93/109/EK irányelve 14. cikk (1) bekezdését. E szerint:

„(1) Ha valamely tagállamban azoknak a választójogi korhatárt elért uniós polgároknak a számaránya, akik a tagállamban laknak, de annak nem állampolgárai, 1993. január 1-jén meghaladja az e tagállamban lakóhellyel rendelkező választójogi korhatárt elért uniós polgárok teljes számának 20 %-át, akkor e tagállam a 3., 9. és 10. cikktől eltérve:

a) az aktív választójogot azokra az aktív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárokra korlátozhatja, akik már egy minimális időtartamon keresztül a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel; ez az időtartam legfeljebb öt év lehet;

b) a passzív választójogot azokra a passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárokra korlátozhatja, akik már egy minimális időtartamon keresztül a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel; ez az időtartam legfeljebb tíz év lehet [...]”

Lásd továbbá: Antonia MEYER: Grenzen des Unionsbürgerschaftlichen Wahlrechts in der Europäischen Union? *Freilaw* 1/2017. 4.

²⁵⁸ 25. általános kommentár, 11. pont.

minden szavazatnak ugyanannyit kell érnie, ennek azonban a tagállam választási rendszerének keretében kell megvalósulnia. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében²⁵⁹ szintén részletesen foglalkozik a választójog lakóhelyhez kötésével. E szerint elfogadható lehet a választójog lakóhelyhez kötése. Azonban az aktív és a passzív választójogot biztosítani lehet azon állampolgároknak is, akik külföldön laknak.

A lakóhely problémája az EJEB gyakorlatában számtalan ügyben megjelent. Elsőként fontos rögzíteni, hogy a *Hilbe v. Liechtenstein*²⁶⁰ ügyben hozott ítéletében kimondta az EJEB, hogy a választójog lakóhelyhez kötése nem *per se* észszerűtlen vagy önkényes követelmény. A kiindulási pont tehát az emberi jogi bíróság szerint a választójog lakóhelyhez kötöttsége. Ezt erősíti meg a *Polacco and Garofalo v. Italy* ügyben hozott döntés is, amelyben megállapította az EJEB, hogy a nem helyben lakó polgárokat kevésbé közvetlenül és folyamatosan befolyásolják az ország napi problémái, és kevesebb az ismeretük is azokról. Emellett célszerűtlen, sőt egyes esetekben nem kívánatos (vagy lehetetlen), hogy a jelöltek bemutathassák programjukat a külföldön élőknek.²⁶¹ Az EJEB gyakorlata szerint tehát a választójog lakóhelyhez kötése azt a célt szolgálja, hogy a választásokon azok vegyenek részt, akiknek szoros kötődésük van az adott állammal, akik életét az ott hozott döntések közvetlenül befolyásolják. Ezen elvvel összhangban találta az EJEB a *Py v. France* ügyben az EJEE-vel összeegyeztethetőnek, hogy az új-kaledóniai választásokon csak azok vehettek részt, akik tíz éve lakóhellyel rendelkeztek. Itt elsősorban a helyi körülmények figyelembe vételének kötelezettsége a jelentős. Ez pedig elsősorban abból a rendelkezésből következik, amely szerint bármely állam kijelentheti, hogy az EJEE kiterjed minden olyan területre, amelynek nemzetközi kapcsolatait felelősséget visel. Az EJEE rendelkezéseit azonban ezeken a területeken a helyi körülményekre kellő tekintettel kell alkalmazni (lásd: EJEE 56. cikk.) Az EJEB esetjoga szerint a követelményeknek pozitív és döntő megvizsgálására van szükség, a helyi körülményeknek pedig kényszerítő természetűeknek kell lenniük. Ilyen speciális körülménynek tekintette az EJEB az Új-Kaledónia történetében fennálló átmeneti időszakot, amely a teljes szuverenitás megszerzését előzte meg.²⁶² Ebből is következik azonban, hogy a lakóhely követelményénél az EJEB hangsúlyozza a helyi körülmények figyelembevételének fontosságát is. A választójog feltételeinek meghatározásakor az államoknak ugyanis széles mérlegelési joguk van, és az Európa Tanács tagállamai alkotmányos és választójogi jogszabályainak a sokszínűsége mutatja, milyen sokféle

²⁵⁹ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. c) alpontja szerint.

²⁶⁰ Lásd: *Hilbe v. Liechtenstein*, Judgment of 7 September 1999., no. 31981/96.

²⁶¹ Lásd: *Polacco and Garofalo v. Italy*, Judgment of 7 September 1999., no. 23450/94.

²⁶² Lásd: *Py v. France*, Judgment of 11 January 2005., no. 66289/01.

megoldás létezik egy-egy kérdésben. Minden választójogi jogszabályt az adott ország fejlődését figyelembe véve kell megítélni, így az a megoldás, ami az egyik rendszerben elfogadhatatlan lenne, igazolható lehet a másikban. Az államok széles mérlegelési jogát az korlátozza, hogy biztosítaniuk kell a „*nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztásánál*”.²⁶³ Az EJEB a *Melnychenko v. Ukraine* ügyben is hangsúlyozta, hogy elsősorban a nemzeti hatóságok feladata, hogy megoldják a hazai jog értelmezésével kapcsolatos problémákat.²⁶⁴ Fontos azonban, hogy a lakóhelyhez kötés, mint feltétel szélsőséges esetben odáig is elvezethet, hogy egy területen élő valamennyi polgár ki van zárva a választójogból, ezért ennek megítélése alapos mérlegelést igényel.

A nemzetközi egyezményeken alapuló követelmények tisztázását követően érdemes megvizsgálni röviden az egyes országok gyakorlatát is a belföldi lakóhely követelményével összefüggésben. Általánosságban megállapítható, hogy egyes európai országok megkövetelik az aktív és a passzív választói jogosultsághoz a belföldi lakóhely meglétét – sok esetben már az alkotmány szintjén (lásd pl. Ciprus, Dánia²⁶⁵, Finnország, Írország, Málta²⁶⁶, Szlovákia). Vannak azonban olyan országok is, amelyeknek az alkotmánya csak a passzív választójog tekintetében írja elő a belföldi lakóhely létét. Így például a belga alkotmány 64. cikke kifejezetten megköveteli a passzív választójoghoz a Belgium területén meglévő lakóhelyet (de hasonló szabályozás figyelhető meg Luxemburg esetében is²⁶⁷). Találhatóak azonban olyan európai országok is, amelyek biztosítják a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgáraik számára is a szavazati jogot. Így például Franciaországban az V. Köztársaság Alkotmányának 24. cikke szerint „*a Franciaországon kívül élő franciákat a Szenátusban képviselési jog illeti meg*”. Norvégiában pedig választójoggal rendelkezik a 18. életévét betöltött norvég állampolgár, ideértve azt is, akinek nem Norvégiában van az állandó lakhelye.²⁶⁸ Svédország szabályozása külön kiemelés érdemel, eszerint ugyanis minden olyan 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, aki lakóhellyel rendelkezik, vagy valaha

²⁶³ Lásd: *Podkolzina v. Latvia*, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

²⁶⁴ Lásd: *Melnychenko v. Ukraine*, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

²⁶⁵ A hatályos dán alkotmány 29. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a parlamenti választásokon csak azok a dán állampolgárok vehetnek részt, akiknek az országon belül van a lakóhelyük. Egy 2001-es törvénymódosítás következtében azonban azokat a külföldön tartózkodó dán állampolgárokat is az ország területén tartózkodónak kell tekinteni, akik távozásukat követő két éven belül vissza szándékoznak térni Dániába. HALÁSZ 2018b. i. m. 19.

²⁶⁶ Málta esetében külön kiemelés érdemel, hogy az Alkotmány 57. cikk c) pontja szerint nem elegendő a máltai lakóhely a választójog meglétéhez, hanem az is szükséges, hogy a választópolgár a névjegyzék összeállítását megelőző tizenhét hónaptól egybefüggően vagy összesen 6 hónapot Máltán töltsön.

²⁶⁷ Lásd Luxemburg Nagyhercegség Alkotmányának 51. cikke.

²⁶⁸ CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. 232.

azzal rendelkezett Svédország területén.²⁶⁹ Az olasz Alkotmány 56. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Képviselőház 630 tagjából tizenkettőt külföldi választókerületben választanak meg.²⁷⁰ A lakóhely követelményével összefüggésben érdekes kiemelni Írországot is, azzal együtt, hogy itt nem az Írország területén kívül élő íreknek adtak választójogot, hanem az ír alkotmány felhatalmazást adott a törvényhozásnak, hogy az ír állampolgárokon kívül más személyek számára is megadja az aktív szavazati jogot²⁷¹ (így az 1985 óta a lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok számára is²⁷²). Hasonló szabályozás más (európai és azon kívüli) országokban is megfigyelhető. Így például Uruguayban az állandó lakos külföldiek 15 év után már szavazhatnak, anélkül, hogy állampolgárokká kellene válniuk. Ehhez hasonló rendszer figyelhető meg Új-Zélandon is, ahol a külföldi állampolgárságú állandó lakos egy év folyamatos tartózkodás után megszerezheti az országos szintű választójogot. Portugáliában pedig a parlamenti választásokon és az országos népszavazáson a különleges jogállással rendelkező brazil állampolgárok is szavazhatnak. Ez a lehetőség főleg a viszonyossági gyakorlatból, a bilaterális megállapodásokból és a nyelvi-kulturális-történeti közelségből vezethető le.²⁷³

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy az egyes európai országok²⁷⁴ gyakorlata rendkívül színes képet mutat.²⁷⁵ Ezzel összhangban az EJEB – a korábban idézett ügyekben – ugyan

²⁶⁹ Lásd: Svéd Alkotmány Harmadik Fejezet 2. cikk (1) bekezdés, továbbá: Uo. 246.

²⁷⁰ 1999. szeptember 29-én az Olasz Köztársaság szenátusa végérvényesen jóváhagyta a 2509-B jelű törvényjavaslatot, amely az olasz alkotmány 48. cikkét módosította. A második bekezdésbe („A választójog egyéni, egyenlő, szabad és titkos. Gyakorlása állampolgári kötelesség”) a következőket iktatta be: „A törvény meghatározza a külföldön tartozó állampolgárok választójoga gyakorlásának követelményeit, más módozatait, és biztosítja ténylegességét”. Lásd továbbá: Stefano BOTTONI: A külföldön élő olaszok választójogáról. *Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom* 2000/1. szám. 129.

Hasonló szabályozás figyelhető meg *Portugáliában* (ahol 231 képviselőből 4-et választanak meg a külföldön élő választópolgárok), *Horvátországban* (ahol 153 képviselő közül 3-at választanak a külföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok) és *Romániában* (itt 334 mandátumból 4 képviselői helyről döntenek a Románián kívül élő választópolgárok). FÁBIÁN György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. *De iurisprudentia et iure publico*, 2012. (6. évf.) 3. szám, 11., továbbá: CSERNY Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: CSERNY 2014. i. m. 35. (a továbbiakban: CSERNY 2014b).

²⁷¹ Ezzel összefüggésben érdemes megjegyezni az ENSZ égisze alatt 1990-ben elfogadott a Migráns Munkavállalók és Családtagjaik Jogainak Védelméről szóló Nemzetközi Egyezményt, amely 41. cikke a legális vándorrrunkások tekintetében lehetőségként deklarálja a részükre biztosítható aktív és passzív választójog megadását. HALÁSZ 2018a. i. m. 721.

²⁷² CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. 196-197., továbbá: BECKMAN i. m. 62-88.

Lásd bővebben: HALÁSZ Iván: Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. *Acta Humana* 2007/3. szám. 3-21., továbbá Új-Zéland vonatkozásában: HALÁSZ 2018b. i. m. 12.

²⁷³ HALÁSZ Iván: Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. *Acta Humana* 2007/3. szám. 3-21., továbbá Új-Zéland vonatkozásában: HALÁSZ 2018b. i. m. 12.

²⁷⁴ A belföldi lakóhely meglétének követelménye – az aktív választójog vonatkozásában – természetesen nemcsak Európában jelent meg. Az 1950-es években pl. az Amerikai Egyesült Államok több államában is előírásra került a meghatározott ideig történő helyben lakás követelménye. W. Ross YATES: The functions of residence requirements for voting. *The Western Political Quarterly*, Vol. 15, No. 3. (Sep., 1962.), 469-488.

²⁷⁵ Egyes európai és Európán kívüli országok gyakorlatát lásd bővebben: FÁBIÁN i. m. 8-10.

észszerű korlátozásnak tekinti a választójog lakóhelyhez kötését, korántsem „írja elő” azt egyetlen ország számára sem, mivel a helyi sajátosságok figyelembevételével, bizonyos esetekben (például az adott népcsoport diaszpóra szerű tagoltsága, vagy épp különböző határváltozások miatt – ami hazánk esetében is megjelenő érv) kifejezetten kívánatos lehet a lakóhely követelményének „elengedése” az aktív választójogi feltételek közül.

6.4. A belföldi lakóhely követelményével összefüggésben azonosítható alkotmányjogi konfliktus(ok)

Ahogy a fentebb ismertetett elméletekben és a nemzetközi gyakorlatban is megfigyelhetjük, a belföldi lakóhely követelményének előírása elsősorban az érintett (külföldön élő) állampolgároknak a választójogával – annak létevel, teljességével, gyakorlásának a módjával – összefüggésben kerül az alkotmányjogi diskurzus homlokterébe.²⁷⁶ Ezen vizsgálatnak a közös metszéspontja pedig (a jogon kívüli érvek – mint például, hogy jogosan szól-e bele egy belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgár az anyaország ügyeibe – mellett, illetve azokon kívül) a választójog egyenlőségének elvére vezethető vissza. Önmagában ugyanis annak megválaszolása, hogy a választópolgárok teljessége homogén csoportot képez-e, vagy bizonyos szempontok mentén (pl. a belföldi lakóhely megléte vagy annak hiánya alapján) a választópolgárok különböző csoportokba sorolhatóak-e, továbbá ebből kiindulva, hogy teljesen azonos terjedelmű szavazati jogot kell-e biztosítani a belföldi lakóhellyel rendelkező és azzal nem rendelkező választópolgároknak, valamint, hogy utóbbiak számára előírható-e a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok számára nyitva álló szavazási módokhoz képest eltérő metódus, mind a választójog egyenlőségének elvére vezethető vissza. Ezért a választójog egyenlőségének az értekezés 4. pontjában részletezett szempontjai alapján, a továbbiakban a Vjt. által a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogával összefüggésben kialakított szabályozás és gyakorlat, valamint a választójog egyenlőségének viszonyát vizsgálom – a felmerülő jogon kívüli érvek figyelembevételével együtt.

Ahogy arról ezen fejezet bevezetőjében is szót ejtettem, a Vjt. és a Ve. által kialakított – a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazati jogával összefüggő – szabályozással szemben számos kritika fogalmazódott meg. A következőkben ezen pontokat vizsgálom meg.

²⁷⁶ CARTER i. m. 655-673.

6.4.1. A belföldi lakóhely követelményének „eltörlése” miatt felmerülő kritikák

Mint már korábban utaltam rá, a belföldi lakóhely előírásának kérdése körében számos metajurisztikus érv is megjelenik, amelyek vonatkozásában fontosnak tartom néhány szempont tisztázását, annak érdekében, hogy ezen érvek ne zavarják a valós alkotmányjogi kérdés (konfliktus) megértését és elemzését (illetve lehetséges feloldását).

A választójog lakóhelyhez kötöttségének kérdése – a rendszerváltást követően, ahogyan arra már korábban utaltam – érdemben először 1993-ban merült fel.²⁷⁷ Az akkori ellenzék körében többen is felszólaltak a belföldi lakóhely követelményének megtartása mellett, egyúttal a javaslat ellen. Ezek közül az egyik felszólaló így érvelt: „*Nem támogatjuk azért, mert elvileg sem tartjuk helyesnek, hogy Magyarország legfontosabb belpolitikai kérdéseiben olyanok is döntsenek, akik nem élnek Magyarországon, akik nem adófizető polgárai az országnak, és akik a két választás között semmilyen formában sem tudják az általuk választottakkal kapcsolatos véleményüket elmondani, ráadásul sokaknak semmilyen kötődése nincs is már az országhoz*”.²⁷⁸ Ezen érvelés a korábban ismertetett EJEB gyakorlatban sem ismeretlen, a testület ugyanis a *Polacco and Garofalo v. Italy* ügyben hasonló indokolással támasztotta alá a belföldi lakóhely előírásának szükségességét. A fenti idézetben elhangzó érvek a Vjt. vitája során is felmerültek, elsősorban a szűkebb politikán kívüli oldalról.²⁷⁹ A leggyakrabban ismételt ellenérvek a belföldi lakóhely követelményének eltörlésével szemben tehát az adózás helyére, a tényleges politikai befolyásra, valamint a döntések határon túli magyarságra való hatásaira irányultak.²⁸⁰

Az EJEB gyakorlatából a fenti érvekkel kapcsolatban két ügyet érdemes kiemelni. Anyagi jogi megközelítés szempontjából az *Oran v. Turkey* ügyet, amelyben az EJEB elismerte az állam jogos igényét arra, hogy korlátozza a külföldön élő állampolgárok befolyását a választás eredményére.²⁸¹ Eljárásjogi oldalról pedig a *Vámos és társai kontra Magyarország* ügyet, amelyben a testület lehetővé tette az államoknak, hogy a külföldön lakó állampolgárainak egy

²⁷⁷ Valójában először a korábban már idézett 3/1990. (III. 4.) AB határozat nyomán került szóba a választójog belföldi lakóhelyhez kötöttsége. Annak eltörlésével kapcsolatos vita először azonban 1993-ban bontakozott ki.

²⁷⁸ KOVÁCS i. m. 99.

²⁷⁹ Lásd: http://velemenyezer.blog.hu/2011/01/31/kap_szavazati_jog_nehez_kerdes, továbbá: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogjarol

²⁸⁰ CSERNY 2014b i. m. 27-28. A politikai vitában több hasonló érv is elhangzott. Így pl. „*Álláspontunk szerint annak kell szavazni Magyarországot követendő politikájáról, aki itt él, részt vesz a közteherviselésben, például fizet adót, másrészt pedig viseli döntéseinek a következményeit*”. PÁL Gábor: Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia – A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In: CSERNY 2014. i. m. 189. Lásd továbbá: HASZNOS Viktória: Legyen-e a határon túli magyaroknak képviselete az országgyűlésben? In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SÜLYOK Márton: *Kérdőív az alkotmányozásról 2011*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011. 32.

²⁸¹ Lásd: *Oran v. Turkey*, Judgment of 15 April 2014., no. 28881/07 and 37920/07.

eljárási előnyt biztosítson (konkrét ügyben a postai szavazás lehetőségét), ami a másik oldalról hátrány az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.²⁸² Jól látható tehát – amire a korábbiakban is utaltam –, hogy az EJEB mindig a helyi sajátosságokra figyelemmel hozza meg döntéseit, így a fenti kritikákkal kapcsolatban sem tudunk egyértelmű iránymutatást meghatározni az EJEB gyakorlatából.

A politikai vitákban és a közéletben megjelenő érvek tekintetében az értekezésem 2.1. alpontjában már szóltam arról, hogy álláspontom szerint az állampolgárság szükség szerint együtt jár a választójoggal. Természetesen a választójog tekintetében is megjelennek korlátok: pl. az életkorhoz kötés, illetve az bizonyos szempontból maga az állampolgárság is tekinthető ennek. Ahogyan fentebb az egyes országok gyakorlatánál láthattuk, a belföldi lakóhely követelményének előírása is egy gyakori szűkítő feltétel. Így – figyelembe véve az EJEB gyakorlatát és az EJEE előírását is – ugyan elfogadható korlátozás lehet a belföldi lakóhely előírása (mint ahogyan azt Magyarország is alkalmazza a helyhatósági választásokon²⁸³), de főszabálynak álláspontom szerint a belföldi lakóhely megkövetelésének mellőzését kell tekintenünk. Így, ha ezt a jogalkotó mégis előírja, akkor az előírás okát kell megindokolnia, és nem azt, ha adott esetben mégsem követeli meg azt a választói jogosultság feltételeként.²⁸⁴

A fentieken túl röviden érdemes azt is rögzíteni, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra ugyanúgy kiterjednek a belföldi jogszabályok²⁸⁵, mivel azok esetében a személyi hatály (ha azt az adott jogszabály nem szűkíti le, mint ahogyan teszi azt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. §-a) minden magyar állampolgárra kiterjed, tartózkodjék a világ bármely pontján. Így ha egy belföldi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár Londonban elkövet egy bűncselekményt, akkor az nemcsak a Scotland Yard eljárását alapozza meg, hanem a magyar bűnüldöző hatóságokét is. Ezen példa természetesen számos más törvényre is igaz lehet (így a magyar Ptk. is alkalmazható lehet külföldön). Így azon érv, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra semmilyen esetben sem hatnak ki az Országgyűlés vagy épp a Kormány által hozott döntések, ebben a formában egész biztosan nem helytálló. A jogszabályok mellett természetesen említhetnénk a különböző gazdasági döntéseket is, amelyeknek szintén számos

²⁸² Lásd: *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

²⁸³ Az Európai Parlament magyar tagjainak megválasztása tekintetében az aktív választójogosultság szabályozását a 2018. évi CXIII. törvény 1. §-a – a korábban írtak szerint – átalakította.

²⁸⁴ ORBÁN i. m. 156.

²⁸⁵ Vö.: BRUNDA i. m. 172. Ezen írásában azt írja ugyanis a szerző, hogy a határon túli, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező személyek által is választott törvényhozás döntései nem hatnak ki ezen személyekre, így az általános népfogalom, mely szerint a nép az, akikre az adott államban jogok és kötelezettségek vonatkoznak, nem teljesül, mivel a nép és az Alaptörvény alanya, valamint a nemzet nem azonos fogalmak.

esetben lehet kihatása a határon túli magyarságra is.²⁸⁶ A Magyarországon történő adófizetés²⁸⁷ kérdése tekintetében²⁸⁸ pedig egyetlen adatot érdemes rögzíteni: a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által közzétett 2017-es évre vonatkozó foglalkoztatottsági adatok szerint – a közfoglalkoztatottak számával együtt – a foglalkoztatottak száma nagyságrendileg 4,5 millió főre tehető²⁸⁹, azaz ennyi személy fizet ma személyi jövedelemadót hazánkban. Ha ehhez hozzászámoljuk az egyéni vállalkozókat (és a nyugdíjas korú személyeket²⁹⁰), akkor is jól látható, hogy a több mint 8 millió választópolgárnak közel sem a teljes része fizet bármilyen jövedelem típusú adót ma Magyarországon – már csak azért sem, mivel a foglalkoztatottak számában nem kizárólag a magyar állampolgárok szerepelnek.²⁹¹ Emellett pedig azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy számos olyan, belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgár létezik, akik külföldön dolgoznak, így jövedelem típusú adójukat is ott és nem itthon fizetik meg, mégis rendelkeznek választójoggal, és azt senki nem is vitatja el tőlük.²⁹²

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy – az EJEB és a nemzetközi gyakorlat tükrében – a gyakran felhozott nem jogi jellegű érvek nem indokolják az aktív választójog általános jelleggel történő belföldi lakóhelyhez kötését.

²⁸⁶ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán egy tanulmányában TÓTH Gábor Attila (TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris, Budapest 2009. 210.) álláspontját idézve úgy fogalmaz, hogy megfontolandó szempontokat tartalmaz azon nézőpont, amely a választójogot az adott országban élő politikai közösség tagjainak, vagyis azok jogaként szemléli, akiknek életét a döntések közvetlenül befolyásolják. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY szerint azonban a politikai részvételi jogok oldaláról nézve, a választójog kiterjesztése a korábban is választójoggal rendelkező állampolgárok esetében semmiképpen nem jelenti a meglévő jogok korlátozását. A választójog ugyanis nem az adott szavazat össz-szavazatszámhoz viszonyított arányát biztosítja, hanem a politikai vélemény szabad formálásának és kinyilvánításának jogát. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. 190.

²⁸⁷ Ide nem értve a vásárlás során keletkező ÁFA fizetés esetét.

²⁸⁸ Az ellenérvek között ugyanis gyakorta megjelenik azon érv is, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok nem itthon fizetnek adót.

²⁸⁹ A KSH adatai szerint egészen pontosan 4 502 000 fő.

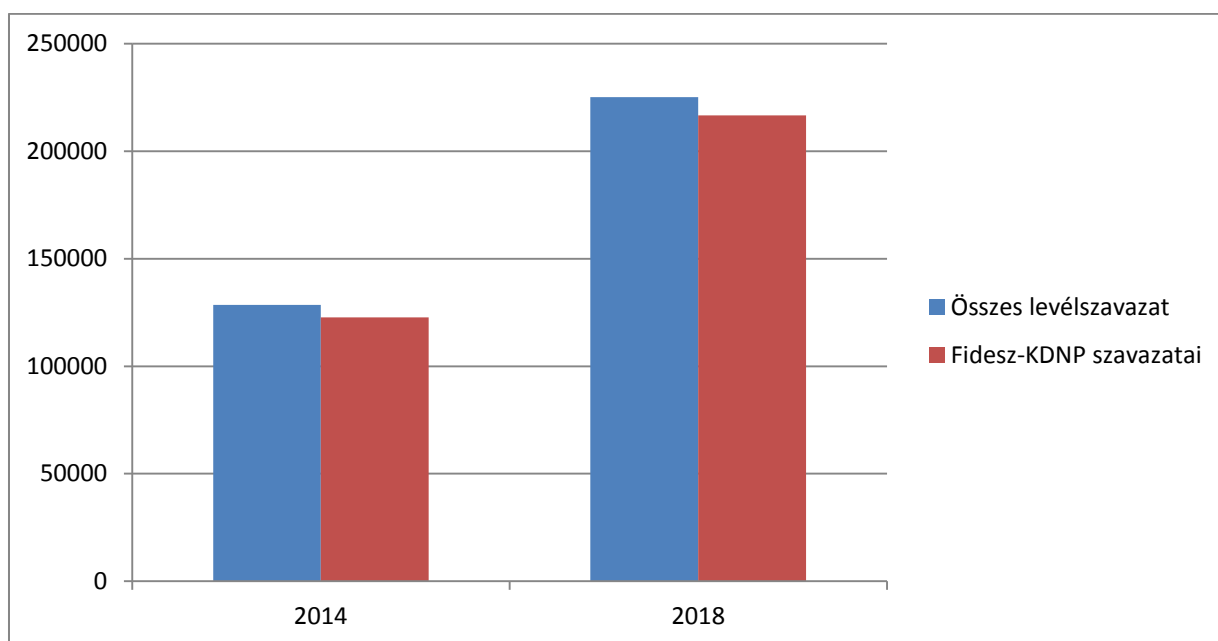
Lásd: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/fog/fog1810.html>

²⁹⁰ A nyugdíjas korú személyek esetében érdemes kiemelni, hogy egyes európai országokban (pl. Franciaországban, ahol a nyugdíjat általános szociális járulék terheli) a nyugdíjak után is kell valamilyen közterhet fizetni. Ez általában szabályozástechnikai úton valósul meg, azaz a nyugdíj összegét annyival emelik (kvázi felbruttósítják), amennyi az utána fizetendő közteher mértéke. Így gyakorlatilag a nyugdíjas ugyanazt az összeget kapja meg, csak az állam beszed utána egy közterhet. Önmagában az ilyen szabályozás azonban álláspontom szerint nem túl logikus, mivel ilyenkor az állam tulajdonképpen egyik zsebéből a másikba teszi a kérdéses közteher összegét.

²⁹¹ Ebből következően pedig, ha a választójogosultság meglétét a személyi jövedelem típusú adó fizetésétől tennék függővé, sok külföldi állampolgár számára is biztosítani kellene a választójogosultságot az országgyűlési választásokon is (azaz végső soron a népszuverenitás alanyainak meghatározása során a fő viszonyítási pontnak az adófizetést kellene tekintetünk).

²⁹² Hasonló álláspontot képvisel: BRUNDA i. m. 172-173. Tanulmányában ide sorolja az eladósodott társadalmi rétegeket, a munkanélkülieket, a 18. életévüket betöltött, de a még tanulmányukat folytatókat is.

Ezen pontban tárgyalt – elsősorban jogon kívüli, vagy a választójog általánosságának és egyenlőségének elvétől különböző – ellenérvek között érdemes megjegyezni azt a 2014-es országgyűlési választások előtt megfogalmazott kritikát is, miszerint csak azért került kiterjesztésre a választójog a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokra, mivel a körükben a jobboldali kormánypártok (Fidesz és a KDNP) támogatottsága a meghatározó – így a kiterjesztésre csak politikai haszonszerzés szándékával került sor. Ha megvizsgáljuk a 2014-es és a 2018-as országgyűlési választások eredményét, akkor láthatjuk, hogy a 2014-es országgyűlési választásokon a határon túli választópolgárok által leadott 128 429 érvényes listás szavazat közül 122 638 szavazat a Fidesz-KDNP listájára érkezett²⁹³, a 2018-as választásokon pedig a 225 025 érvényes listás voksból 216 561 db-ot szerzett meg a Fidesz-KDNP pártszövetség.²⁹⁴ Ez 2014-ben a szavazatok több mint 95 %-át, 2018-ban pedig a 96 %-át jelentette.²⁹⁵



1. ábra

A 2014-es és a 2018-as parlamenti választásokon a Fidesz-KDNP pártszövetség országos listájára érkező levélszavazatok összes levélszavazathoz viszonyított aránya

Ezek alapján a fenti kritikát nehéz lenne cáfolni, de úgy vélem, hogy arra nincs is szükség, mivel a választójog kiterjesztése – ahogyan azt az EJEK gyakorlatából is láthattuk – alkotmányos keretek között történt, így ezen eredmények értékelése szintisztán politikai

²⁹³ LÁSZLÓ Róbert: A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviseléválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In: CSERNY 2014. i. m. 125-126.

²⁹⁴ Lásd: <http://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv>

²⁹⁵ Ezzel együtt – ahogyan ezt a későbbiekben láthatjuk – a határon túli szavazatok a választás eredményét érdemben nem befolyásolták.

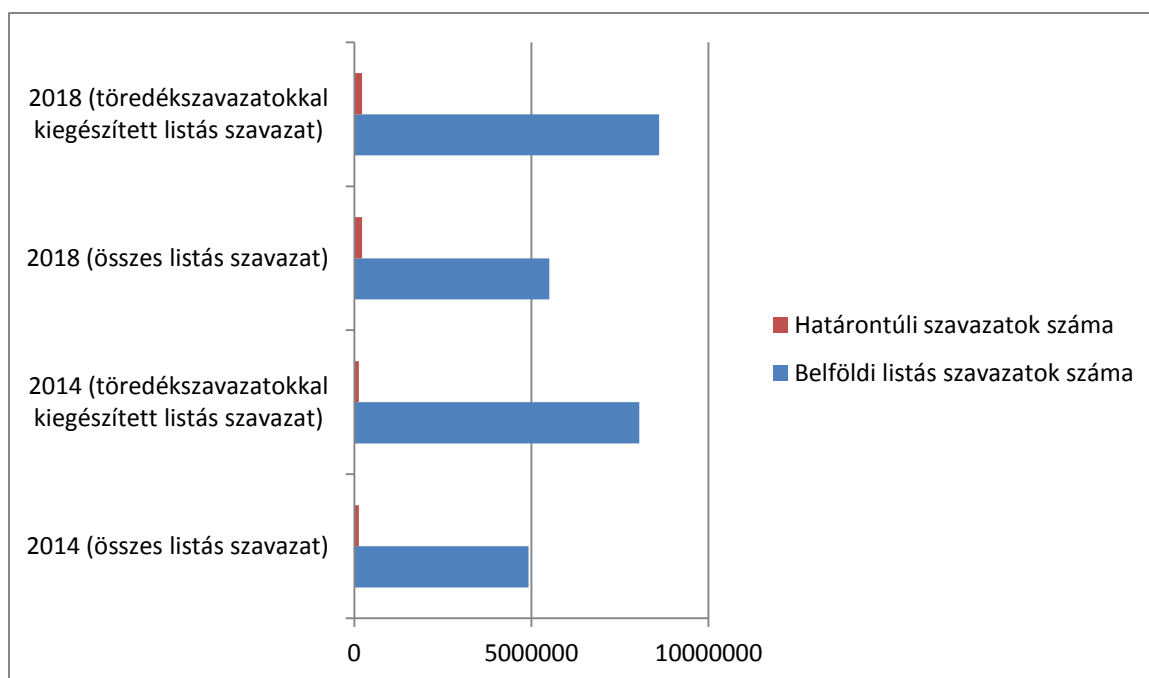
kérdés (azaz, hogy melyik párt támogatottsága a nagyobb a határon túl). Ebből következően azonban ezen százalékok tovább erősítik a hipotézisben megfogalmazott elvet a választójogosultság kiterjesztésére vonatkozóan (miszerint az aktív választójog bővítésére – természetesen – mindig akkor kerül sor, ha a mögött valamilyen politikai érdek, motiváció áll).

A másik hasonló jellegű ellenérv az volt az aktív választójog ilyen irányú kiterjesztésével szemben, hogy az túlzottan sok listás mandátum sorsáról tud dönteni, így adott esetben egy választást jelentős mértékben tud befolyásolni.²⁹⁶ Ezzel összefüggésben két dologra szeretném felhívni a figyelmet. Egyfelől, hogy a határon túli választópolgároknak – ahogyan azt a következő pontban részletesen kifejtem – csak ún. „félszavazata” van, azaz csak pártlistára szavazhatnak. Így önmagában az a kritika, hogy jelentős mértékben befolyásolhatják a választások kimenetelét, már önmagában féligazságnak tekinthető. A másik fontos szempont a 2014-es és a 2018-as országgyűlési választások eredménye. 2014-ben²⁹⁷ az országos párt- és nemzetiségi listákra összesen érkező 5 047 363 érvényes szavazatnak (amelyek közül az 5 %-os parlamenti küszöböt átlépő pártok szavazatai 4 845 476 szavazatot jelentettek) a külhoni listás voksok (128 429 szavazat) mindössze a 2,54 %-át tették ki. Emellett pedig azt is fontos megjegyezni, hogy ha ehhez az adathoz hozzászámítjuk a listás mandátumok kiosztása tekintetében jelentőséggel bíró töredékszavazatokat is, akkor a 128 429 érvényes levélszavazat mindössze a 1,57 %-át képezte a listás mandátumok kiosztásának alapját jelentő 8 174 880 szavazatnak. A fentiekhez képest 2018-ban²⁹⁸ összesen 5 732 283 érvényes szavazat érkezett az országos párt- és nemzetiségi listákra (ezek közül pedig 5 312 422 voksot az 5 %-os parlamenti küszöböt átlépő pártokra adtak le a választópolgárok), amelyek közül 225 025 db határon túli szavazat volt, ez pedig mindössze a szavazatok 3,92 %-át jelentette. Az érvényes levélszavazatoknak a töredékszavazatokkal kiegészített összes érvényes listás szavazat számához (8 827 857 db voks) viszonyított aránya pedig csupán 2,54 %-ra volt tehető.

²⁹⁶ A dilemmák tekintetében lásd továbbá: HALÁSZ 2018b. i. m. 28-29.

²⁹⁷ Lásd: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/hatar.html>

²⁹⁸ Lásd: <http://www.valasztas.hu/orszagoss-listak-eredmenye>



2. ábra

A 2014-es és a 2018-as parlamenti választásokon a határon túli választópolgárok által leadott szavazatoknak, valamint az összes listás, illetve kompenzációs szavazatnak aránya

Ez alapján megállapítható, hogy a külföldi voksok 2014-ben és 2018-ban is mindösszesen 1-3 parlamenti mandátumról döntöttek.²⁹⁹ Így jelenleg azon állítás, miszerint a külföldi magyarság jelentős mértékben befolyásolni tudja a parlamenti választások eredményét³⁰⁰, semmiképpen sem tekinthető teljességgel igazoltnak.³⁰¹ Természetesen egy szorosabb belföldi választási eredménynél, illetve egy (a 2018-as parlamenti választásokon tapasztaltnál is) jelentősebb létszámú határon túli választási részvételnél ez az állítás felülvizsgálatra szorulna³⁰² (ha a

²⁹⁹ Azzal együtt, hogy ez mindkét esetben gyakorlatilag a győztes párt 2/3-os parlamenti győzelmét jelentette. A külföldi voksok nélkül ugyanis nem aratott volna ilyen arányú győzelmet a későbbi kormánypárt.

2018-ban hiába volt magasabb (sőt kifejezetten magas) a határontúli, szavazásban résztvevő választópolgárok száma (224 564 érvényes szavazat) a 2014-es parlamenti választásokon résztvevő magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számához (127 633 érvényes szavazat) képest, a magasabb belföldi részvételi arány miatt érdemben ugyanúgy 2-3 listás, parlamenti mandátum sorsáról döntöttek a külföldi választópolgárok.

³⁰⁰ Vö.: BRUNDA i. m. 173-174.

³⁰¹ Az egyes visegrádi országokban a külföldön élő választópolgárok szavazatának súlya a mandátumok kiosztásakor a következőképpen alakul: *Csehországban* kezdetben (2006-ot megelőzően) gyakorlatilag súlytalanok voltak ezen szavazatok, 2010-re azonban jelentősen megnőtt ezen szavazók száma és így azok szavazatainak a súlya is; *Szlovákiában* igen csekély hatással vannak ezen szavazatok a parlamenti választások arányára; *Lengyelországban* pedig egyes számítások szerint a külföldön leadott voksok nem befolyásolják a választás eredményét. HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien: Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In: CSERNY 2014. i. m. 68-80., továbbá: HORVÁTH Attila: Eltérő preferenciák: a külföldi szavazatok mintázata Lengyelországban és Csehországban. http://real.mtak.hu/18611/1/horvath_attila_a_kulhoni_szavazatok_mintazata.pdf

³⁰² Érdemes megjegyezni, hogy a 2018-as országgyűlési képviselők választásán a Nemzeti Választási Iroda (NVI) statisztikai adatai szerint 462 550 regisztrációs kérelem érkezett be az NVI-hez a névjegyzékbe vétel iránt a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok részéről, és közülük 378 368 főt névjegyzékbe is vett az NVI (a levélben szavazók névjegyzékébe pedig 378 449 fő került felvételre). Lásd: <http://www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja> (2018. április 6-ai adat).

jelenlegi kormánypártok támogatottsága a külhoni magyarság körében továbbra is 95-96 % körül mozog). Ebben az esetben sem lenne szabad azonban elfelejteni, hogy a magyar országgyűlési választásokon alkalmazott vegyes választási rendszer 106-93 arányban az egyéni jelöltek felé billen, akikre pedig a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak.³⁰³

6.4.2. A Vjt. által kialakított rendszer egyenlőségének kérdése

Az előző pontban tárgyalt, főképp politikai jellegű ellenérvek (jogi) elemzését követően fontos megvizsgálni a korábbiakban felvetett alkotmányjogi konfliktus (azaz a választójog egyenlőségének kérdése) és a Vjt. által a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tekintetében kialakított rendszer viszonyát. E szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok (a Vjt. 12. §-a alapján) csak egy szavazattal rendelkeznek (szemben a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokkal, akik egy országos pártlistára és egy egyéni jelöltre adhatják le voksukat), így csak valamely pártlistára szavazhatnak. A kritikai hangok ezzel összhangban leginkább a választójog egyenlőségének elvét vélik sérülni³⁰⁴ (ennek helytállósága esetén azonban – a korábban írtak szerint – alapjogsérelmet kellene megállapítani). A továbbiakban ezért a választójog egyenlőségének a kialakított rendszerrel való kapcsolatát tekintem át.

JAKAB András egy tanulmányában úgy fogalmazott, hogy bár sem a PPJE-ből, sem az EJEE-ből nem származik arra nézve kötelezettség, hogy a külföldön élő állampolgároknak választójogot kellene biztosítani, ha az állam mégis így dönt, akkor annak a belföldön élőkkel

Közülük 224 564 db határontúli választópolgár élt ténylegesen (és érvényesen voksolva) szavazati jogával. Jól látható tehát, hogy a 2018-as országgyűlési választásokon jóval nagyobb számban is részt vehettek volna magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok a szavazáson, így azonban a részvételi arányuk (a magyarországi parlamenti választásokon résztvevő összes választópolgár számához viszonyítva) mindössze kis mértékben nőtt a 2014-es részvételi adatokhoz képest. Így pedig a határontúli választópolgároknak a választási eredménybe való befolyásuk sem lett érdemben jelentősebb.

³⁰³ Egy további vizsgálandó kérdés lehet a külföldön élő választópolgárok irányába folytatott kampány tevékenység és annak megvalósítási nehézségei. Ez azonban túlmutat a jelen disszertáció keretein. Részletesebben lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In: CSERNY 2014. i. m. 197-209.

³⁰⁴ A választási rendszerekkel összefüggésben sokáig tartotta magát az a tézis, miszerint egy választási rendszernek egyszerre kell arányosnak lennie, és egyszerre kell az egyenlőség követelményét garantálnia. Ezen tételmondatt az 1905-ös morvaországi kiegyezéssel döntött meg. Az 1905. évi morvaországi cseh-német kiegyezés alapján ugyanis a két érintett etnikum külön-külön választói névjegyzéket hozott létre, valamint a tartományi gyűlésben betöltendő képviselői helyeket is előre kettéosztották egymás között. Így azonban lényegében az egyenlőség védelme került előtérbe az arányosság követelményével szemben. Lásd bővebben: HALÁSZ Iván: Az 1905-ös morvaországi kiegyezés – kísérlet az „objektív alapú” nemzeti kataszter létrehozására. In: HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs: *Regisztrálható-e az identitás?* GONDOLAT Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet Budapest 2003. 188.

azonos tartalmúnak és súlyúnak kell lennie.³⁰⁵ Ezen tanulmányában JAKAB arra hívta fel a figyelmet, hogy azokban az országokban, ahol biztosítják a választójogot a külföldön élőknek, ott vagy teljesen egységesen besorolják őket a hazai választási rendszerbe (eredeti honi lakóhelyükön beszámítva a szavazataikat: lásd pl. Ausztria, Finnország és Spanyolország), vagy egy előre meghatározott, jellemzően fővárosi választókerülethez adják hozzá szavazataikat (pl. Lengyelország, Grúzia, Litvánia, Lettország, Moldávia), vagy pedig külön képviselői keretet alakítanak ki számukra (pl. Olaszország, Horvátország, Franciaország, Macedónia, Portugália).³⁰⁶ BODNÁR Eszter pedig egy írásában azt emelte ki, hogy a kialakított választási rendszer a választójog egyenlőségének elvétől való eltérést okoz, hiszen a választópolgárok szavazatának száma (és ezáltal a szavazatok súlya) nem egyenlő, azaz a választójog egyenlősége kettős követelményének egyik elemét sérti.³⁰⁷

A fentiek tükrében elsőként fontos rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában kiemelte azt a 63/B/1995. AB határozatában már rögzített gondolatot, miszerint „[...] az 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”³⁰⁸, e törvényhozói szabadságnak pedig csak az Alaptörvény szab kereteket. Az Országgyűlés tehát ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja. Úgy köteles tehát ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát, a választójog „olyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály [...] határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.”³⁰⁹ Az Országgyűlés ezen szabadsága keretében, valamint az EJEB gyakorlatából fakadó követelmények (azaz a helyi sajátosságok) figyelembevételével döntött tehát úgy, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak országos pártlistákra voksolhatnak. Az országgyűlési vita során elhangzó érv szerint: „[h]a valaki nem

³⁰⁵ JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers 2011/38.*, 2-3.

³⁰⁶ Uo. 3., illetve lásd: jelen fejezet 6.2. pontját.

³⁰⁷ BODNÁR Eszter: A határontúliak választójogának egyenlősége. In: CSERNY 2014. i. m. 11-25. (a továbbiakban: BODNÁR 2014b)

³⁰⁸ Lásd: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Indokolás [33] pontja.

³⁰⁹ Lásd: 63/B/1995. AB határozat.

rendelkezik állandó lakóhellyel, akkor egyébként sem különösebben ésszerű, hogy állandó lakóhely szerinti egyéni körzeti jelöltre szavazzon, mert miután ő nem ott lakik, az az ember őt biztosan nem fogja képviselni, annak a körzetnek a dolgaiba meg nem is nagyon tud beleszólni.” A „félszavazatos” rendszer bevezetésének egyik oka tehát a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egyéni választási rendszerbe történő becsatornázásának nehézsége volt. E tekintetben kérdés azonban, hogy e nehézség lehet-e önmagában *legitim célja* a választójog egyenlőségének követelményétől való eltérésnek, azaz végső soron az alapjog korlátozásnak. A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi szavazásának megvalósítása vonatkozásában két lehetőség merült fel: vagy valamelyik belföldi egyéni választókerület választópolgárai közé kellett volna besorolni a határon túli választópolgárokat (mint pl. Lengyelországban vagy Szlovákiában), vagy pedig önálló külföldi egyéni választókerülete(ke)t kellett volna létrehozni számukra (mint pl. Franciaországban, vagy Olaszországban). Utóbbi bevezetésére a Vjt. országgyűlési vitájában a T/5006/12.³¹⁰ és a T/5006/24.³¹¹ számon előterjesztett módosító javaslatok tettek kísérletet (amelyek végül nem kaptak parlamenti többséget). Ezek szerint egy külföldi egyéni választókerületet kellett volna létrehozni, amelyben a kiosztható mandátumok száma az abban leadott szavazatok számától függött volna. A belföldi egyéni választókerület választópolgárai közé történő besorolás és a külföldi egyéni választókerület létrehozása is az egyenlőség elvének sérelmét igyekezett volna kiküszöbölni. Paradox módon azonban ezek bizonyos szempontból pont, hogy az egyenlőség elvét sértették volna. Az egyenlőség elvének – 4. fejezetben kifejtett – általános kérdéseinél láthattuk ugyanis, hogy az azt is jelenti, hogy megközelítőleg ugyanannyi választópolgár válasszon meg egy egyéni választókerületben induló jelöltet. Ebből pedig az következik, hogy az egyéni választókerületeknek egymáshoz viszonyítva közel azonos számú választópolgárt (állampolgárt) kell magukba foglalniuk. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik ugyanis, hogy olyan választókerületeket kell kialakítani, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz garantálja, hogy minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya legyen.³¹² Ezzel összhangban elsősorban arra a kérdésre kell választ adni, hogy alkotmányos keretek között megvalósítható lenne-e egy olyan választási rendszer, amely a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok részére is biztosítja az országos listára való voksolás mellett az egyéni jelöltre történő szavazás lehetőségét is?

³¹⁰ <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf>

³¹¹ <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf>

³¹² GÁRDOS-OROSZ i. m. 31.

E kérdés megválaszolása során elsőként vizsgáljuk meg azt az eshetőséget, ha csak egy külföldi egyéni választókerület jönne létre (mint ahogyan azt a fent említett módosító javaslatok szerették volna). Ebben az esetben a belföldi egyéni választókerületekhez képest a külföldi egyéni választókerület jóval nagyobb lélekszámú lenne, ami azonban ugyanúgy felvethetné az egyenlőség elvének sérelmét³¹³ (arról nem is beszélve, ha ebben az egyéni választókerületben esetleg nem is egy, hanem több mandátum kerülne kiosztásra), ugyanis ezen megoldás ellentétes volna az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában és a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében³¹⁴ rögzített elvekkel. Ugyanez a helyzet állna elő abban az esetben is, ha több külföldi egyéni választókerület jönne létre, ráadásul ebben az esetben azzal a problémával is meg kellene birkóznia a jogalkotónak (már amennyiben meg akar felelni az Alkotmánybíróság és a Velencei Bizottság kapcsolódó iránymutatásának), hogy a külföldi egyéni választókerületek területi nagysága adott esetben a teljes Egyesült Államok területét felölelné (hiszen könnyen előfordulhat, hogy az Egyesült Államokban élő magyarság összlétszáma tenne csak ki egy belföldi egyéni választókerület szerinti lélekszámot). Hasonló gondot okozna és nemzetpolitikai oldalról szintén megnehezítené az ott élő magyar nemzetiség életét (arról nem is beszélve, hogy az érintett szomszédos ország tekinthetné saját szuverenitása megsértéseként is), ha Magyarország Erdély vagy épp a Felvidék területét kívánná saját hatáskörében egyéni választókerületekre felosztani. További nehézséget jelentene a választójog egyenlőségének érvényesülése tekintetében az is, hogy az egyes külföldi egyéni választókerületeknek a lélekszáma erősen függne az ott élő külföldi állampolgárok regisztrálási hajlandóságától is.³¹⁵ Mindezek alapján jól látható, hogy a külföldön élő választópolgárok számára a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokhoz hasonló kettős szavazati jog biztosítása számos nehézségbe ütközne, és amíg egyfelől kiküszöbölné a „félszavazat” miatti egyenlőtlenséget, egy másik szempontból (a választókerületek kialakítása szempontjából) épp, hogy egyenlőtlenséget eredményezne. Az sem jelentene hatékony megoldást, ha a külföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokat a belföldi egyéni választókerületekbe sorolnák be, hiszen egyfelől ezáltal jelentősen befolyásolni lehetne az adott belföldi egyéni választókerület végeredményét (arra pedig nem lehetne jó megoldást találni, hogy az egyes egyéni választókerületekbe milyen szempontok alapján sorolnák be a határon túli választópolgárokat), ami pedig egyfelől

³¹³ Erre azonban láthatunk ellenpéldát is. Franciaországban és Portugáliában a külföldön élő állampolgárok részére létrehozott egyéni választókerületekben élő választópolgárok száma több mint a kétszerese a belföldi választókerületek választópolgári létszámához képest.

³¹⁴ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 2. alpontját.

³¹⁵ A határon túli állampolgárok választási regisztrációjának szükségességét pedig az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában kifejezetten megerősítette.

felvetné a garrymandering³¹⁶ kérdését, másfelől pedig felborulnának a belföldi egyéni választókerületek közötti arányok, amely megint csak sértené a választójog egyenlőségének elvét.³¹⁷ Jól látható tehát, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében az egyéni választókerület(ek) alkotmányos elvekkel konform kialakítása ugyanúgy felvetné a választójog egyenlőségének sérelmét, mint a jelenlegi „felszavazatos” rendszer, így a jelenlegi szisztéma bevezetésének legitim célja az egyenlőség elvét legkevésbé sértő megoldás kialakítása volt.

A fentiek mellett ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy a korábban ismertetett nemzetközi példák (különösen az egyes országok – így pl. Olaszország – gyakorlata) alapján természetesen megvalósítható lenne a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében is a kettős szavazat lehetősége.³¹⁸ Az Alaptörvényből ugyanis nem következik annak követelménye, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre, de annak ellenkezője sem. Ezzel összefüggésben azt is fontos hangsúlyozni, hogy hasonlóan a nemzetiségek kedvezményes mandátumának rendszeréhez³¹⁹, a jogalkotónak lehetősége lenne egy kedvezményes rendszer kialakítására a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tekintetében (ami ugyanúgy összhangban állna az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével), amely alapján úgy biztosíthatná számukra az egyéni jelöltekre való szavazás lehetőségét, hogy a fentebb ismertetett követelményeknek (azaz a választókerületek közötti effektív egyenlőség előírásának) a kialakított egyéni választókerület(ek) nem felelne/felelnének meg. Ettől függetlenül az ebből következő, fentebb

³¹⁶ TÓTH i. m. 208.

³¹⁷ A korábbiakban vázolt lengyel és szlovák példánál (ahol a külhoni voksokat egy előre meghatározott választókerület eredményeihez adják hozzá) is láthattuk, hogy ez – különösen Lengyelország esetében – jelentős torzító hatással járhat.

³¹⁸ Elvi szinten szükséges felvetni egy további, elméletileg lehetséges alternatívát, a belföldi lakóhellyel nem rendelkező polgárok választójogának egyenlőtlenége tekintetében. Ennek vonatkozásában az elsődleges kérdés, hogy az „*egy ember, egy szavazat*”-elve csak abban az esetben érvényesül-e maradéktalanul az országgyűlési képviselők választása tekintetében, ha minden választópolgárnak egy egyéni jelöltre leadható, és egy listára leadható voksa van, vagy pedig akkor is, ha példának csak okáért két listás szavazat leadására van lehetősége? Álláspontom szerint a választójog *politikai egyenlőségének* korábban részletezett követelménye alapján egyértelműen megállapítható, hogy a határon túliak számára esetlegesen biztosított két listás szavazat leadásának lehetősége ugyanúgy sértené a választójog egyenlőségének követelményét. Az „*egy ember, egy szavazat*”-elve ugyanis nem egy matematikailag leellenőrizhető és számon kérhető követelmény, hanem egy a *politikai egyenlőség* követelményével együttesen értékelhető elv. Azaz a leadott szavazat akkor felel meg a jogi és a politikai egyenlőség követelményének is, ha annak ugyanannyi esélye van mandátumot eredményezni, mint a többi szavazatnak. A Vjt. által kialakított választási rendszerben azonban – már csak az egyéni választókerületekben érvényesülő relatív többségi rendszer miatt is – az egyéni jelöltekre leadott szavazatoknak jóval nagyobb súlya van (azaz több esélye van mandátumot eredményezni), mint a listás szavazatoknak, ahol a kompenzációs listaként is működő országos listán, egy-egy szavazatnak a súlya jóval kisebb lesz. Így ezen elvi lehetőséget ugyanúgy el kell vetnünk.

³¹⁹ KURUNCZI 2014. i. m.

írt egyenlőségsérelem ugyanúgy fennállna (csak a korábbiakban ismertetettekhez képest ellenkező előjellel).

A kettős szavazat biztosítása tehát álláspontom szerint nem oldotta volna meg a fennálló problémát, sőt azt csak tovább bonyolította volna. Kérdés ugyanakkor, hogy a „félsvavazat” miatti egyenlőtlenség ténye hogyan oldható fel alkotmányos érvekkel, egyáltalán lehetséges-e annak feloldása a szükségességi-arányossági teszt alapján. Az EJEB a *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia* ügyben hozott döntésében rögzítette, hogy az egy ember egy szavazat elve nem követeli meg a választójog ún. effektív egyenlőségét.³²⁰ Az EJEB kifejtette ugyanis, hogy a választójog egyenlőségének elvéből nem következik, hogy minden szavazatnak szükségképpen egyenlő súlyúnak kell lennie a választás kimenetelét tekintve. Természetesen az EJEB ezen döntése csak akkor lenne teljesen helytálló a vizsgált probléma esetén, ha az egy ember egy szavazat elve alatt azt értenénk, hogy egy embernek valójában két szavazata van, és az ebben való eltérést értelmeznénk úgy, ami az EJEB fenti döntéséből fakad. A „félsvavazatos” rendszerből fakadó egyenlőtlenség esetleges feloldásának kiinduló pontja éppen ezért elsősorban az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata kell, hogy legyen. Ebben a döntésében ugyanis kimondta az Alkotmánybíróság az előzetes regisztráció alkotmányosságának vizsgálata kapcsán, hogy a választópolgárok közössége nem képez homogén csoportot. A csoport-képzési tényező pedig nem más, mint a belföldi lakóhely megléte illetve annak hiánya. Már pedig ebből a szempontból a választópolgároknak két csoportja különíthető el: akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel és akik nem. A diszkrimináció pedig csak homogén csoporton belül értelmezhető.³²¹ Így ezen elvből következően azt mondhatjuk, hogy nem tekinthető indokolatlan különbségtételnek az, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak csak egy szavazata van. Természetesen ebből a logikai okfejtésből kiindulva akár az is indokolható lenne, hogy a külföldi egyéni választókerületek lélekszáma eltérjen a belföldi egyéni választókerületekétől. Abban az esetben azonban, ha a belföldi és a külföldi egyéni választókerületek lélekszáma közötti különbséget ezen logika alapján elfogadjuk, akkor a „félsvavazat” megoldását is alkotmányosnak és ezáltal szükséges korlátozásnak kell tekintenünk. Ebben az esetben is

³²⁰ Ennek kapcsán Joseph FISHKIN tanulmányában arra az álláspontra jut, hogy az egy ember egy szavazat doktrínája valójában meghatározott (jól körül határolt) csoportok erejének védelméről szól. Ezért álláspontja szerint a megválaszolendő fő kérdés, hogy e csoportokba valamennyi adott állam joghatósága alá tartozó személyt bele kell-e érteni, vagy csak a választójoghoz szükséges életkort elérő állampolgárokat. Lásd bővebben: Joseph FISHKIN: *Weightless Votes*. *The Yale Law Journal* (2012/4/4). 1888., továbbá: Hans A. VON SPAKOVSKY – Elisabeth SLATTERY: *One person, one vote: Advancing electoral equality, not equality of representation*. <http://www.heritage.org/research/reports/2015/09/one-person-one-vote-advancing-electoral-equality-not-equality-of-representation>

³²¹ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat Indokolás [89]-[90] pontjait.

hangsúlyozni kell az EJEB azon álláspontját, hogy a lakóhely követelményével kapcsolatban (és ez a kialakított szabályozásra is vonatkozik) mindig figyelemmel kell lenni a helyi sajátosságokra. Így véleményem szerint minden egyes tényezőt figyelembe véve a jelenleg kialakított „felszavazatos” rendszer ugyan kétségtelenül sérti az egyenlőség elvét, az attól való eltérés az alapjogi teszt alapján szükségesnek tekinthető. Az arányosság kérdésének vizsgálata tekintetében pedig megállapítható, hogy a fentebb (az egyéni választókerületek megvalósítása vonatkozásában) ismertetett alternatívák tükrében, illetve azokhoz viszonyítva – amennyiben az egyenlőség elvének teljesen meg akarunk felelni, így a kedvezményes szabályok alkalmazását is elvetjük – a jelenleg alkalmazott „felszavazatos” rendszer arányos korlátozásnak tekinthető. Végezetül fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkének (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy *annak teljességét* magyarországi lakóhelyhez kötheti. Ebben az esetben pedig nem másra került sor, minthogy a jogalkotó a választójog teljességét (azaz mindkét szavazat leadásának lehetőségét) magyarországi lakóhelyhez kötötte.

6.4.3. A levélben szavazás „problémái”³²²

A fentiekben a választójogot és a belföldi lakóhely követelményét a választójog egyenlőségének szempontjából vizsgáltam. Emellett azonban fontos kitérni a szavazatok leadása körében felmerülő alkotmányossági kérdések elemzésére is, amelyek tekintetében ugyancsak elengedhetetlen a közbeszédben jelenlévő, sokszor metajurisztikus érvek ismertetése.³²³

A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogának gyakorlásával összefüggésben a jogalkotó a Ve. megalkotásakor úgy döntött, hogy ezen választópolgárok szavazatukat levélben adhatják le (postai úton vagy éppen – pl. a konzulátuson, vagy valamelyik magyarországi szavazókörben – személyesen).³²⁴ A Ve. szabályai szerint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár a választási levélcsomagot (amely tartalmazza a szavazólap mellett többek között a választópolgár azonosítására vonatkozó

³²² A levélben szavazással összefüggésben már előjáróban fontos rögzíteni, hogy a szavazási módok tekintetében nem létezik átfogó és kötelező jellegű dokumentum. A Velencei Bizottság azonban egy 2011-ben kiadott – a lakóhelyen kívüli szavazás kérdéséről szóló – jelentésében (*Report on out-of-country voting, Study No. 580/2010, CDL_AD(2011)022*) megállapította, hogy az egyes államoknak jogukban áll különböző korlátozásokat bevezetniük. Így pl. különbséget tehetnek az aktív és passzív választójogosultak között, vagy épp a született vagy honosított állampolgárok között. HALÁSZ 2018a. i. m. 724.

³²³ A hasonló metajurisztikus tartalmú kérdésfelvetést lásd: TÓTH 2018. i. m. 942-943.

³²⁴ A Ve. a 274-291. §-ában rendelkezik a levélben szavazásról.

azonosító nyilatkozatot is) vagy postai úton juttatja el a Nemzeti Választási Irodához a választást megelőző nap 24 óráig, vagy a választást megelőző 15 napon belül (beleértve a külképviseleti szavazás napját is – ami az amerikai kontinensen a választást megelőző nap, a többi esetében a választás napja) eljuttatja (nem is feltétlenül személyesen) a külképviseleti választási irodába, esetleg a magyarországi választás napján juttatja el bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába. A levélben szavazó választópolgárok névjegyzékével összefüggésben fontos rögzíteni, hogy a Ve. 266. § (2) bekezdése szerint „*a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt [veszi fel az NVI], aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.*” Jól látható tehát, hogy összhangban az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatával, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak külön regisztrálniuk kell a választói névjegyzékbe. Ezzel együtt a Ve. 97. § (1) bekezdés b) pontja alapján „*[a] Nemzeti Választási Iroda törli a központi névjegyzékből a kérelmére névjegyzékbe vett, külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárt [...] b) a névjegyzékbe vétele napjától számított tíz év elteltével; [...]*”. A Ve. ezen rendelkezéséből az következik, hogy egy magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár a választói névjegyzékbe történő regisztrálását követően tíz évig automatikusan rajta marad a névjegyzéken (kivéve, ha törlését kéri abból, vagy elveszíti választójogát, esetleg elhalálozik – és utóbbiról a magyar állam is tudomást szerez). Ez azonban azzal a veszéllyel járhat, hogy mivel a határon túli választópolgár részéről nincs visszacsatolási kényszer, a magyar állam adott esetben nem fog tudomást szerezni az érintett személy lakcímváltozásáról vagy elhalálzásáról.³²⁵ Ezekben az esetekben azonban az NVI az érintett személy részére (a korábbi regisztrálásakor megadott lakcímre) továbbra is meg fogja küldeni a választási levélsomagot, amit így nagy eséllyel illetéktelen személyek fognak kitölteni és visszaküldeni, ami pedig egyértelműen a választás tisztaságát veszélyezteti. E problémára azonban könnyen megoldást lehet találni, akár azáltal, hogy minden választás vagy népszavazás előtt (amelyeken a határon túli állampolgárnak a jogszabályok választójogot biztosítanak) az érintett személynek akár levélben, akár elektronikusan, vagy személyesen meg kell erősítenie regisztrációját (természetesen személyének megfelelő azonosítása mellett). Megállapítható tehát, hogy e – jogosan

³²⁵ E szabályozás a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.2. ii) alpontjában meghatározottakkal is szembe megy: ezen pont előírja ugyanis, hogy egy választói névjegyzék megbízhatóságának alapvető kritériuma annak rendszeres, legalább évenkénti aktualizálása – lásd és vö.: CSERNY Ákos – PÉTERI Attila: Választójogi és népszavazási kommentárok. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2017., 237.

felmerülő – problémára a Ve. egyszerű finomhangolásával megoldást lehetne találni, így álláspontom szerint ezen kritika sem indokolná a határon túli állampolgárok szavazati jogának megvonását.³²⁶

A levélben szavazás intézményével összefüggésben érdemes megvizsgálni az egyes európai országok gyakorlatát is. Ez alapján azt láthatjuk, hogy Európában 16 uniós országban van lehetőség postai úton történő szavazásra. Ezen országok közé tartozik pl. Ausztria, Belgium, az Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország (ahol csak a külképviseleteken való személyes voksolás kiegészítésére szolgál a levélben szavazás intézménye), Szlovákia, és Szlovénia. Ezek közül azonban Észtországban, Lengyelországban, Lettországban, Spanyolországban és Szlovéniában³²⁷ személyesen a külképviseleten is szavazhatnak a külhoni választópolgárok a levélszavazás helyett. Ezzel szemben Csehországban, Finnországban, Horvátországban, Litvániában³²⁸ és Romániában csak személyesen a külképviseleten lehet leadni a szavazatot.³²⁹ Ausztriát a fentiek közül külön is érdemes kiemelni, mivel itt belföldön lakóhellyel rendelkező választópolgárok részére is lehetséges a levélben voksolás. Klaus POIER egy 2009-es tanulmányában elemezte ennek szabályait valamint hatásait. A szabályozás körében három fontos követelményt emelt ki:

1. A levélben szavazás esetén a voksnak a szavazás megkezdését megelőzően meg kell érkeznie;
2. a levélben szavazást igénylőnek előzetesen jeleznie kell voksának ily módon történő leadási szándékát, és meg kell jelölnie annak okát is (ez az osztrák szabályozás szerint lehet pl. tartós betegség, vagy épp külföldön tartózkodás – az okok fennállását azonban nem ellenőrzik szigorúan);
3. a választópolgárnak nyilatkoznia kell arról, hogy tudomásul veszi, hogy felkerült a levélben szavazók névjegyzékébe.

³²⁶ Erre a problémára hívja fel a figyelmet BODNÁR Eszter is, amelyre megoldásként ő is azt javasolja (hasonlóan a Lengyelországban, Litvániában, Luxemburgban, Portugáliában és Spanyolországban is alkalmazott módszerhez), hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak négyévente, azaz minden országgyűlési képviselő választást megelőzően meg kelljen újítaniuk a regisztrációjukat. BODNÁR 2018a. i. m. 143.

³²⁷ Ahol minden külföldön élő számára biztosított a levélben szavazás, emellett pedig a katonaság, betegség vagy idős kor miatt lehetséges igénybe venni a postai úton történő voksolást. BRUNDA i. m. 180.

³²⁸ Ahol szintén azok jogosultak erre, akik valamilyen okból nem képesek megjelenni a szavazóhelyiségekben. Lásd: Uo.

³²⁹ HALÁSZ 2018b. i. m. 26.

Álláspontja szerint azt is fontos szempontként kell kiemelni, hogy a levélben szavazás belföldön egyértelműen kényelmi szempontokat szolgál, amellyel főképp a fiatalabb generáció él, így ennek feltétlenül kimutatható politikai hatásai vannak – különösen annak fényében, hogy statisztikai adatok szerint az Ausztriai választásokon a levélszavazatok átlagosan 10 %-a érvénytelen. Ezzel együtt Klaus POIER szükségesnek tartaná a levélben szavazás lehetőségének kibővítését, pl. azáltal, hogy az igénylőnek ne kelljen megjelölnie annak szükségességi okát – ugyanis véleménye szerint jelenleg sokan jelölnek meg fals okot, miközben a valódi ok pusztán kényelmi szempontokra vezethető vissza.³³⁰

Hazánkban a levélben szavazás intézményével³³¹ összefüggésben már a Ve. országgyűlési vitája során számos kritika fogalmazódott meg. A kritikai észrevételek egy része a levélben szavazás módszerével szemben hangzott el (így például, hogy ellenőrizhetetlen, hogy a választási levélsomagot ki töltötte ki, azaz bizonytalan, hogy tényleg az érintett választópolgár adta-e le a voksát³³²), további éles vitát pedig az generált, hogy sokak szerint diszkriminatív szabályozást vezetett be a jogalkotó azáltal, hogy a levélben szavazást csak a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára biztosította, és erre a belföldi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgároknak nem adott lehetőséget. Így a kritikusok szerint előfordulhat, hogy amíg két, külföldön amúgy egymás szomszédságában élő választópolgár közül az egyik élhet a levélben szavazás intézményével, így tulajdonképpen lakóhelyéről szinte ki sem mozdulva tudja szavazatát leadni, addig a másik, magyarországi lakóhellyel rendelkező szomszédja el kell, hogy utazzon Magyarország adott országbeli külképviseletére, hogy személyesen adhassa le voksát (voksait!).

A fentiekkel összhangban elsőként fontos kiemelni – amit az ombudsman is megerősített a *6420/2013. számú ügyben kiadott állásfoglalásában* –, hogy a szavazatok leadásának több, nemzetközileg is alkalmazott módszere létezik.³³³ Ilyen a személyes szavazás, a

³³⁰ Lásd bővebben: Klaus POIER: Postal Voting in Austria - First Experiences from a Law and Political Science Perspective. *ICL Online Journal*, 4/2009. 255-267.

³³¹ Amellyel összefüggésben Ingo VON MÜNCH úgy fogalmaz, hogy a postai úton történő szavazást be kell vezetni, mivel így minden választópolgár számára lehetőség nyílna a szavazata leadására. Ingo VON MÜNCH: Artikel 38., Wahlen zum Bundestag. In: Ingo VON MÜNCH – Philip KUNIG: *Grundgesetz-Kommentar*, C. H. Beck'sche Verlagbuchhandlung, München, 1995., 583. Idézi: BRUNDA i. m. 176.

³³² Vagy épp amiatt fogalmazódtak meg aggályok, hogy a postai úton feladott levélsomagot illetéktelen személyek kicserélhetik, és ezáltal befolyásolhatják a választás eredményét.

³³³ A szavazási módok összevetéséről lásd bővebben: HALLÓK Tamás: A távollévők szavazási módjai az EU-államok parlamenti választásain. In: CSERNY 2018. i. m. 118-175.

külképviselőten szavazás, az elektronikus szavazás, vagy épp a levélben szavazás.³³⁴ Ezen módszerek közül való választás azonban nem alkotmányossági kérdés mindaddig, amíg a megfelelő garanciák biztosításra kerülnek. Charles LASHAM pl. arra az álláspontra helyezkedik, hogy minden szavazási metódusnak megvannak a maga előnyei és hátrányai. Ami jól működik ugyanis az egyik országban, nem biztos, hogy hatékony lesz a másikban. Ezért az egyes országoknak arra kell törekedniük, hogy a választási rendszerhez legmegfelelőbb szavazási metódust alkalmazzák.³³⁵ HALÁSZ Iván is úgy fogalmaz egy tanulmányában, hogy a szavazatok leadási módszerei közötti választás egy adott állam diszkrecionális szuverén döntési joga, amely során egy fő szempont érvényesül: a választott szavazási mód tekintetében megmaradjon a közbizalom.³³⁶ Így a módszerek kiválasztására – hasonlóan a választási rendszer szabad kialakításához – a jogalkotónak szabad döntési kompetenciája van. Ezek közül tehát a levélben szavazás csak az egyik lehetséges metódus. Ennek alternatívája lehet a belföldi lakóhellyel nem rendelkező (és akár a belföldi lakóhellyel rendelkező) választópolgárok esetében az elektronikus szavazás lehetőségének a biztosítása, amelyet elsőként Észtországban vezettek be a 2005-ös helyhatósági választásokon.³³⁷ Ezen szavazási metódus azonban kiforratlansága miatt legalább annyi nehézséggel járna, mint a levélben szavazás intézménye. Így pl. problémát okozhat 1. a választópolgárok azonosítása, 2. a hackertámadások elleni védekezés, 3. a választói bizalom megingathatósága, 4. a befolyásolás lehetőségének kockázata (nehezebben ellenőrizhető, hogy a választópolgár önálló döntést hozott-e), vagy épp 5. a digitális kultúra fejletlensége, de akár 6. a szavazatok titkosságának a garantálása is. E megoldás kétségtelen előnye ugyanakkor, hogy a választópolgár akár saját otthonában is leadhatja voksát, így ezen módszer megkönnyíti a népszuverenitás gyakorlásában való részvételt.

Jól látható tehát, hogy mind a levélben szavazás, mint egyes alternatív választási metódusok tekintetében számos olyan kockázati tényező azonosítható, amely lehetőséget teremthet a visszaélésekre. A jogalkotónak azonban minden esetben arra kell törekednie, hogy ezeket a visszaélési lehetőségeket garanciális szabályokkal igyekezzen a nullára csökkenteni. Ilyennek tekinthető pl. a Ve. szerinti levélben szavazás esetében a kétborítékos rendszer, illetve a teljesen lezárt és sérülésmentes borítékok megkövetelése. A választópolgár személyes

³³⁴ A levélben szavazás intézményét a világon számos ország biztosítja, Európában például Németország is.

³³⁵ A legfontosabb azonban az, hogy a szavazók annak tudatában adhassák le voksukat, hogy az titokban marad. Lásd bővebben: Charles LASHAM: Marks the Choice: Voting Methods around the World. *Human Rights* 24 (2005). 24-25.

³³⁶ HALÁSZ 2018b. i. m. 26.

³³⁷ BALAJTI Péter: *Magyarországi I-szavazás – A megvalósíthatóságra ható tényezők vizsgálata*. Miskolc, 2016. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/24684/19722.pdf> 12-21.).

megjelenését megkövető szavazási metódus helyett alkalmazható szavazási megoldások tehát mind rejtenek magukban bizonyos kockázatokat. Kérdés tehát, hogy hazánkban a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében lehetőség lenne-e csak személyes szavazás lehetőségét biztosítani. Erre viszonylag könnyen választ adhatunk: jelenleg ugyanis azért nem képzelhető el a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében a személyes szavazás lehetőségének kizárólagos elrendelése, mivel az, pl. Ukrajna, Ausztria vagy Szlovákia esetében (ahol tiltott a kettős állampolgárság) hátrányos helyzetbe hozná az ott élő kettős állampolgárokat.

A legintenzívebb vita – a fenti elvi kérdés mellett – azonban nem is önmagában a levélben szavazás bevezetése miatt bontakozott ki, hanem avégett, hogy a jogalkotó azt csak a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára biztosította. A kérdést mind az alapvető jogok biztosa (még 2013 őszén), mind pedig az Alkotmánybíróság vizsgálta, és utóbbi döntötte azt el a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában. Az ombudsman a *7582/2013. ügyben kiadott állásfoglalásában* a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot vette alapul és ez alapján megállapította – amely álláspontot magam is osztom, és korábban már ki is emeltem –, hogy az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata szerint a választópolgárok összessége nem tekinthető homogén csoportnak.³³⁸ A választópolgárok homogenitása tekintetében kérdés ugyanis, hogy mi lehet a csoportképzés alapja. Ahogyan arra korábban már utaltam, a politikai közösség tagjai elsősorban a választópolgárok, azaz az állampolgárok azon része, akiket az Alaptörvény választójogosultnak tekint. Álláspontom szerint a politikai közösséghez tartozásnak főszabály szerint nem lehet automatikusan alapja a belföldi lakóhely követelményének előírása, bár az effektivitás elvével összhangban előírható annak követelménye is – de ebben az esetben a főszabálytól való eltérést kell indokolni. Ettől függetlenül a választójogosultság terjedelme és gyakorlásának a módja vonatkozásában, a belföldi lakóhely megléte lehet a különbségtétel alapja – összhangban az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével. Hiszen azokról a választópolgárokról, akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel, az állam pontosabb információval rendelkezik (pl. ismeri a pontos lakcímüket), ellentétben a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokkal, akikről az állam csak akkor szerez információt, ha ők aktívan együttműködnek vele. Így a csoportképzés legitim alapja lehet a belföldi lakóhely léte, illetve annak hiánya. E tekintetben tehát nem képeznek homogén csoportot a választópolgárok, ami miatt a választójog terjedelmét és

³³⁸ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]-[90].

gyakorlásának módját is csak ennek figyelembe vételével lehet vizsgálni. Az alapvető jogok biztosa a fenti állásfoglalásában tehát ezzel összhangban emelte ki az előzetes választói regisztrációnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők tekintetében való szükségességét. Mindezek miatt az ombudsman álláspontja szerint nem jelent hátrányos megkülönböztetést az a tény sem, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak levélben. A biztos ezen állásfoglalásában kiemelt egy – általam is osztott – nagyon lényeges szempontot is. Mégpedig azt, hogy amennyiben feltételeznék, hogy a Ve. vitatott rendelkezése diszkriminatív (azaz biztosítani kellene a levélben szavazást a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodók számára is), akkor a Magyarországon élő és a szavazás napján itthon tartózkodó választópolgároknak is lehetőséget kellene adni a levélben szavazásra (hasonlóan Ausztriában). Abban az esetben ugyanis, ha ez elmaradna, akkor a fenti diszkrimináció melletti lehetséges érvelés analógiájára az is hátrányos megkülönböztetés lenne, ha a belföldi lakóhellyel rendelkezők között az alapján tennék különbséget és engednék meg egyiknek a levélben szavazást a másikkal szemben, hogy az a választás napján az ország határain belül vagy kívül tartózkodik.³³⁹ Természetesen a levélben szavazás ilyen jellegű teljes kiterjesztése sem lenne Alaptörvény-ellenes, de a fentebb megfogalmazott aggályok, amelyek a levélben szavazásnak természetes velejárói (pl. a levélcsomag elvesztése, más általi kitöltése stb.), még inkább felerősödnének³⁴⁰, és a választás tisztaságát veszélyeztetnék.³⁴¹ Álláspontom szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők levélben szavazási lehetősége egy szükséges rossz, mivel bár korántsem biztonságos módszer, az ő esetükben – például a kettős állampolgárság bizonyos országokban való tiltása miatt – más lehetőség csak korlátozottan

³³⁹ Érdemes megjegyezni ezzel összefüggésben, hogy pl. Ausztriában 2007 óta lehetőség nyílik olyan személyeknek is a levélben szavazásra, akik a szavazás napján azért nem tudnak megjelenni a helyi választási hatóság előtt, és azért nem tudják voksukat személyesen leadni, mert egészségi okból távol vannak lakóhelyüktől és kijelölt szavazóhelyiségüktől. (HALLÓK 2018. i. m. 119-120.) E tekintetben azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy itt a jogalkotó egy olyan okból teszi lehetővé a belföldi levélben voksolást, amely miatt pl. hazánkban (és amúgy Ausztriában is) a mozgóurnás szavazásra nyílik lehetőség.

³⁴⁰ Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a 2014-es parlamenti választásokon 158 654 db választási levélcsomag érkezett a Nemzeti Választási Irodához (NVI), amely közül 29 942 db érvénytelen volt. Ez a 19 %-os érvénytelenségi arány is jól érzékelteti a levélben szavazás „nehézségét”. (A 2018-as parlamenti választásokon 267 233 db választási levélcsomag érkezett az NVI-hez, és ezek közül 36 762 db érvénytelen levélcsomag volt, ami 14 %-os érvénytelenségi arányt jelentett.) CSERNY 2014b i. m. 39. Ezen érvénytelenségi okok ORBÁN Balázs szerint részben kiküszöbölhetetlenek (mivel pont a levélcsomagok ellenőrizhetőségét garantálják), más elemei azonban a magyar választási igazgatásban és közigazgatásban bevett gyakorlat és a külföldön élő állampolgárok által megszokott követelmények különbözőségén alapulnak (pl. az „anyja neve” adat nem minden országban része a személy azonosításának) – ezek azonban finomhangolással korrigálhatóak lehetnek. ORBÁN i. m. 169.

³⁴¹ A fentiekkel összefüggésben fontos megjegyezni, hogy az Országgyűlés 2018 júliusában módosította a Ve. szabályait, és többek között a levélben szavazással összefüggésben a 2018-as parlamenti választásokon felmerült aggályok miatt (lásd: 3156/2018. (V. 11.) AB végzést) vezetett be pontosításokat (pl. a választópolgár tekintetében).

adódik.³⁴² Így a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők esetében a levélben szavazás biztosításának legitim céljaként és bevezetésének szükségességéeként, valamint arányosságaként is ezen szempontot tudjuk megjelölni.³⁴³ A fentiekkel összefüggésben érdemes azt is kiemelni, hogy a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általánosság elvéből nem következett kényszerűen a levélben történő szavazás bevezetése.³⁴⁴ A törvényhozónak nincs ugyanis alkotmányjogi kötelezettsége, hogy pozitív értelemben gondot viseljen arról, hogy az aktív polgár, aki személyével vagy munkájával összefüggő okból nem tudja a lakóhelyén a választójogát gyakorolni, ezt más módon mégis megtehesse.³⁴⁵ Magyarország vonatkozásában azonban ezzel összefüggésben azt is fontos rögzíteni, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés] köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.” Ebből pedig egyenesen következik, hogy azon választópolgárok, akik tartósan elhagyják Magyarországot, kötelesek lennének jelezni a hatóságok irányába magyarországi lakóhelyük megszűnését. Ezáltal pedig – bár egyúttal egyéni választókerületi jelöltre való szavazási jogukat elveszítenék – jogosultak lennének a levélben szavazásra. A gyakorlatban azonban ezen bejelentésre az esetek többségében nem kerül sor, így joggal feltételezhetjük, hogy az érintett választópolgár csak ideiglenes jelleggel tartózkodik Magyarország határain kívül, így pedig a szorosabb jogi kapcsolata is fennmarad Magyarországgal.

A fenti kérdésben tehát az Alkotmánybíróság is állást foglalt a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában, és megállapította, hogy nem eredményez sem a választójogot, sem a diszkrimináció tilalmát sértő Alaptörvény-ellenes mulasztást az, hogy a jogalkotó az országgyűlési képviselők választásán a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak – a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkkel ellentétben – nem biztosította a levélben történő szavazás lehetőségét. A testület többségi határozatában a döntés ratio decidendi-je mellett azzal érvelt, hogy bár álláspontja szerint a választópolgárok egésze homogén csoportot képez (ezzel az AB többségi döntésében eltért az 1/2013. (I. 7.) AB

³⁴² Lásd illetve vö.: HALÁSZ Iván: A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In: CSERNY 2014. i. m. 53-60.

³⁴³ Vö.: BRUNDA i. m. 177.

³⁴⁴ Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy Németországban a levélben szavazás nem a külföldön élők szavazási módjaként került bevezetésre, hanem a belföldön történő személyes szavazás alternatívájaként. Erre valamennyi német választópolgárnak lehetősége van, aki rendelkezik szavazási igazolvánnyal. Ezt annak a német választópolgárnak állítják ki (kérelmére), aki a szavazásban akadályozva van, vagy önhibáján kívüli okból nem vették fel a névjegyzékbe. HALLÓK 2018. i. m 159.

³⁴⁵ Lásd bővebben: BODNÁR 2014. i. m. 104-105.

határozatában megfogalmazottaktól), mégis indokolt a választópolgárok közötti különbségtétel, mivel az alkotmányosan igazolható³⁴⁶ azáltal, hogy a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok szorosabban kötődnek Magyarországhoz (amely szorosabb kötődés például abban is megtestesül, hogy számukra nem egy, hanem két szavazatot biztosított a jogalkotó). A testület több tagja megfogalmazott ugyanakkor párhuzamos indokolást, amelyben az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban foglaltak szerint indokolták volna az indítvány elutasítását. DIENES-OEHM Egon párhuzamos véleményében – amelyhez csatlakozott VARGA Zs. András alkotmánybíró is – a többségi határozat azon részével nem értett egyet, hogy a külföldön tartózkodó választópolgárok homogén csoportot alkotnának. Álláspontja szerint, mivel a lakóhellyel rendelkezők egyéni választókerületi jelöltek is választhatnak, a szavazásuk értelemszerűen Magyarország területén történik (ideérti a külképviseleteket is), ahol a választás lebonyolításának valamennyi szükséges feltétele és garanciális követelménye biztosítható. SALAMON László szerint pedig a levélben történő szavazás Magyarországon lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra történő korlátozásának indoka a választási visszaélések megelőzése és a választások tisztaságának biztosítása. A magam részéről a fent idézett párhuzamos indokolások álláspontját tudom osztani, mivel – ahogyan arra a fentiekben többször is utaltam – véleményem szerint a választópolgárok az alapján, hogy rendelkeznek-e magyarországi lakóhellyel vagy sem, heterogén csoportot alkotnak, amelyek között igenis tehető legitim ok alapján különbség.³⁴⁷

Az Alkotmánybíróság fenti érveléséhez érdemes ismételtelen kiemelni az EJEB gyakorlatából azt a magyar vonatkozású ügyet is, amelyben az EJEB szintén a magyar levélben szavazás rendszerét vizsgálta. Ebben a testület kiemelte, hogy az államnak lehetősége van a külföldön lakó állampolgároknak eljárási előnyt biztosítani (a postai szavazás lehetőségével) – ami a másik oldalról akár hátrány is lehet az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.³⁴⁸

Mindezek alapján álláspontom szerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében a levélben szavazás biztosítására, és a belföldi lakóhellyel rendelkező és azzal nem rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok szavazási

³⁴⁶ Homogén csoportba tartozókat akkor lehet különbözőképpen kezelni, ha annak van észszerű indoka. A határozat két ilyen, egymással összefonódó érvet hoz fel: az effektivitás elvét és az anyagi jogi hátrány kompenzálását. Lásd és az érvelés tekintetében vö.: BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határon túli magyarok választójogának gyakorlásáról – Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *JeMa 2016/3. szám.* 5-21.

³⁴⁷ Vö.: BODNÁR 2014b i. m. 23-24.

³⁴⁸ Lásd: *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

lehetőségei közötti különbségtételre is található legitim ok, és utóbbi esetében a különbségtétel is igazolható a szükségesség-arányosság tesztje mentén.

6.5. Összegzés, konklúziók

A fentiekben megvizsgáltam a belföldi lakóhellyel összefüggésben felmerülő általános kérdéseket és a magyar szabályozással szemben felmerülő kritikai észrevételeket is. Mindezek alapján megállapítható, hogy bár a Vjt. és a Ve. által kialakított rendszerrel szemben megfogalmazott ellenérvek között számos olyan is található, amely jogosan került megfogalmazásra (pl. a „felszavazatos” rendszer miatti egyenlőtlenség), azok azonban a jelenlegi történelmi és szabályozási környezetben nehezen, vagy csak ellentmondásos módon lennének feloldhatóak (sok esetben az egyenlőség elvének más okok miatti sérelmével), így a jelenlegi rendszer álláspontom szerint kiállja az alkotmányosság próbáját.³⁴⁹

³⁴⁹ Kérdésként fogalmazhatjuk meg azonban, hogy milyen lehetséges alternatívája lehetne a jelenlegi rendszernek, ha továbbra is a határon túli magyarság választójogának pártján maradunk. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény előkészítésekor felmerült a második kamara bevezetésének lehetősége, amely ugyan elsősorban a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésére akart választ adni, a határon túli magyarok képviseletére is alkalmas lehetett volna. Ebben ez esetben ugyanis még erősebb indokok alapján tudtunk volna érvelni a választópolgárok homogenitása ellenében, így teljesen szabadon lehetett volna eltérő választási rendszert létrehozni a számukra. Ezáltal pedig a fenti problémák is orvosolhatóak lettek volna és a határon túliak képviselete is megvalósulhatott volna. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény végül az egykamarás rendszer mellett döntött, így a fenti felvetés pusztán teoretikus. (Megoldások tekintetében lásd: BRUNDA i. m. 179-180.) A kétkamarás rendszerről bővebben az értekezésem 7.3.2. alpont b) pontjában szólok.

7. A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdése a választójog egyenlőségének tükrében

A választójog egyenlőségének elve tekintetében – a fentiekben részletezettek mellett – fontos megvizsgálni egy Közép-Kelet-Európában markánsan meglévő dilemmát: a kisebbségben élő nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdését, annak szükségességét és megvalósítási módját. Utóbbi tekintetében ugyanis vita tárgyát képezi, hogy egy egykamarás parlamentben, a választójog egyenlőségének elvét figyelembe véve, hogy lehet (kell-e egyáltalán) biztosítani a nemzetiségeknek a parlamentekben való részvételét? Petra ROTER egy írásában kiemeli, hogy a nemzetiségi választópolgárok képviselője kétféleképpen valósulhat meg: egyfelől kifejezetten erre a célra létrehozott szerveken keresztül (pl. nemzetiségi önkormányzatok), másfelől a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek különböző népképviselői szervek választásán való részvétele által.³⁵⁰ Hazánkban a Vjt. ennek megvalósítására egy, az országos pártlistákkal „versengő”, a Magyarországon elismert nemzetiségek országgyűlési képviselőit biztosítani hivatott nemzetiségi listák felállítását tette lehetővé, amelyekre csak a magukat nemzetiséginek valló választópolgárok szavazhatnak, akik egyúttal azonban az országos pártlistákra nem voksolhatnak. A kettős listás voksolás kizárásának oka, pedig egyértelműen a választójog egyenlőségének elvére vezethető vissza. A disszertáció jelen fejezetében azonban tágabb megközelítésben vizsgálom a kérdést, ugyanis a választójog egyenlőségének elvével összefüggésben álló dilemmát csak abban az esetben tudjuk érdemben elemezni, ha választ tudunk adni egyéb felmerülő kérdésekre is. Így pl., hogy valóban megoldatlan volt-e a nemzetiségek országgyűlési képviselője? Valóban szükség volt-e a választójog ilyen jellegű kiterjesztésére? Megjelenhet-e egyáltalán egy egykamarás parlamentben a nemzetiségi alapon választott képviselő? Megoldást jelent-e a jelenlegi rendszer a korábbi problémákra? Milyen veszélyekkel jár az önálló nemzetiségi lista létrehozása? Létezhet-e más út? A választójog egyenlősége tekintetében pedig a fő kérdés, hogy a szlovén-minta³⁵¹ alapján, lehetséges lenne-e egy olyan megoldás, amely a nemzetiségi választópolgárok részére kettő helyett három szavazatot biztosít az országgyűlési képviselők választásán?

³⁵⁰ Az ex-Jugoszláv államok (Bosznia-Hercegovina, Horvátország és Szlovénia) nemzeti és etnikai kisebbségeinek választójogi helyzetét elemzi: Petra ROTER: Voting rights of minorities and the role of ethnicity in elections in the post-Yugoslav space. In: HARDMAN – DICKSON i. m. 69-91., 71.

³⁵¹ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a szlovén Alkotmánybíróság 1998 februárjában – a nemzetiségek választási külön jogainak vizsgálata során – megállapította, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek a magyar és az olasz nemzetiséghez tartozóknak a kettős szavazata. Ugyanis – bár eltérést jelent a választójog egyenlőségének elvéhez képest – csak így biztosítható a nemzetiségek Alkotmányban biztosított képviselőihez való jogának érvényesülése. Lásd bővebben: a Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának 3032/2006. számú jelentésében: http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivek_46-49.pdf

7.1. A nemzetiségek parlamenti képviseletének elméleti és gyakorlati alapjai

A hatályos szabályozás (és az annak kapcsán felvetett kritikai észrevételek) vizsgálatát megelőzően fontos kitérni a nemzetiségek³⁵² parlamenti képviseletének történeti és nemzetközi összefüggéseire. A 18-19. századtól Európa szinte minden államában központi kérdésként jelentkezett a nemzetiségi probléma. Ez különösképpen igaz volt Magyarországra: az itt élő nemzetiségek ugyanis mindig befolyásoló tényezőként jelentek meg az ország történelmében – Magyarország több mint 1000 éves történelme alatt ugyanis többször előfordult, hogy a nemzetiségek együttes aránya meghaladta a magyar népességét.³⁵³ A II. József-féle népszámlálás adatai szerint pl. az állam népességének csupán 40-44 %-át tették ki a magyarok.³⁵⁴ FÉNYES Elek által nyilvánosságra hozott 1830-as statisztika szerint pedig a lakosság csupán 37,4 százaléka volt magyar anyanyelvű.³⁵⁵ Később, az 1910-es népszámlálás adatai alapján a magyarok aránya a magyar korona országaiban már 48,1 százalékra volt tehető.³⁵⁶ Az 1920-as trianoni békeszerződés megkötését követően azonban Magyarország az új határok kijelölésével (látszólag) szinte teljesen homogén állammá vált, amelynek eredményeképp 1930-ban már 92 % fölött volt a magyar anyanyelvűek aránya.³⁵⁷ Az 1980. évi népszámlálás adatai szerint pedig már a népesség 99,3 százaléka magyarnak vallotta magát, és csupán 0,7 százalék sorolta magát valamelyik nemzetiséghez (az akkori szóhasználatnál kisebbséghez). Ehhez azonban hozzá kell tenni azt is, hogy a magukat magyarnak vallók 1 %-a anyanyelvként nem a magyart jelölte meg, tehát a statisztika szerint több nem magyar anyanyelvű, magát magyar valló állampolgár volt, mint nemzetiségi.³⁵⁸ A

³⁵² Az Alaptörvény hatályba lépésével a korábban hatályos Alkotmányban szereplő nemzeti és etnikai kisebbség elnevezést a nemzetiség váltotta fel. E két fogalom azonban ugyanazt a 13 népcsoportot és azok tagjait jeleníti meg, ezért a terminológia változásának nincs jelentősége az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben megjelenő jogelvek átvétele szempontjából (különös figyelemmel az Alkotmánybíróság 14/2013. (VI. 17.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság rámutatott, 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”).

³⁵³ Lásd bővebben BINDOFFER Györgyi: Nemzetiségi politika Magyarországon Szent István korától a rendszerváltozásig. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz*, Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. Továbbá: MAGICZ András: A nemzetiségi jogok új szabályozása – Jogkorlátozás vagy a realitások tudomásulvétele? In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény – Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest 2013. 74.

³⁵⁴ ÁCS Zoltán: *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*. Budapest, Kossuth, 1996. 110.

³⁵⁵ BINDOFFER i. m. 12.

³⁵⁶ Uo. 21.

³⁵⁷ Lásd: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_00_2011.pdf

³⁵⁸ SÁRFALVI Béla: *Magyarország népességföldrajza*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991. 51., továbbá TAR Ferenc: Képviselek vagy szószólók? – Kisebbségi képviselő választás Magyarországon. *Modern Geográfia 2015/II. szám.* 26-27.

fentiek okán mindenekelőtt érdemes megvizsgálni a nemzetiségek parlamenti képviselőinek alakulását. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítása a történelem során leggyakrabban az ún. korporatív alapon létrejövő második kamara (pl. foglalkozási ágak, tevékenységi formák, hivatás rendek szerint, ez jellemző ma is pl. Írországon³⁵⁹) által valósult meg.³⁶⁰ Magyarországon a rendszerváltást követően a kétkamarás törvényhozás kialakításának indoka elsősorban a kisebbségek képviselőivel összefüggésben merült fel. Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklusban pl. mind szakmai, mind politikai körökben felmerült a második kamara létrehozása iránti igény – elsősorban a kisebbségek képviselőire alkalmas fórumként.³⁶¹ A kisebbségek képviselője azonban megvalósulhat egykamarás parlamenti struktúrákban is (ahogyan ezt a későbbiekben láthatjuk): akár úgy hogy kedvezményes szabályok mellett szerezhettek a kisebbségek mandátumot, akár úgy hogy az általános szabályok alapján mérettetik meg magukat. További megoldás lehet azonban is, ha egy különleges törvényalkotási intézmény létrehozásával valósítják meg a képviselőket.³⁶²

A kisebbségek (mai szóhasználattal nemzetiségek) parlamenti képviselőinek kérdése tehát már korábban is napirenden lévő kérdés volt. Ezt igazolja az előbb elfogadott, majd rövid időn belül hatályon kívül helyezett, a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről szóló 1990. évi XVII. törvény is, amely a kisebbségi képviselők Országgyűlés általi választását szabályozta³⁶³, vagy épp az 1993-ban benyújtott

³⁵⁹ Írország rendszerét lásd bővebben: SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest 2010. 92-93.

³⁶⁰ A második kamarákkal összefüggésben – különösen a korporatív második kamara tekintetében – lásd jelen fejezet 7.3.2. alpont b) pontját, továbbá: JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Pázmány Law Working Papers 2010/3. szám* (<http://plwp.eu/docs/wp/2012/201003.pdf>) 4-10.

³⁶¹ DEZSŐ 1998. i. m. 115.

³⁶² Bővebben: ERDŐS Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatban. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae - A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II.*, Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013. 266., továbbá: TAR i. m. 30-31.

³⁶³ E szerint a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó – amelyet külön is érdemes kiemelni, hiszen az 1993-ban megalkotott kisebbségi törvény nem sorolta az elismert kisebbségek közé a zsidókat – közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallotta az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezett volna. A törvény előírása szerint a kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően harminc (ugyanezen évben elfogadott 1990. évi XXXVI. törvény szerint hatvan) napon belül jelölő bizottság tett volna javaslatot. A jelölő bizottság az Országgyűlésben képviselővel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből állt volna. A jelölő bizottság pedig a javaslatlétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét. A jelöltet az Országgyűlés titkos szavazással választotta volna meg, amely képviselő jogállása szerint azonos lett volna a többi képviselőével. Ezen megoldás ezért is különösen érdekes, mivel bár a demokratikus legitimitáció az Országgyűlés által megválasztott kisebbségi képviselő esetében is fennállt volna, azonban azáltal, hogy a parlamenti képviselők velük egyenjogú, ugyanazon testületbe választották volna meg az adott kisebbségi képviselőt, lényegében egy önlegitimálás történt volna, amely összességében mégis disszonáns helyzetet teremtett volna. Emellett e megoldás a választójog közvetlenségének az elvét is kikezdte volna (tekintettel arra,

(de a szavazáson elbukott) törvényjavaslat, amely a kisebbségek közvetlen (pártokkal konkuráló, listás) választására, valamint a külföldön élő magyar állampolgárok választójogára irányult.³⁶⁴ További javaslatként jelent meg az 1997-ben benyújtott, majd 1998 elején átdolgozott előterjesztés is, ami egy erősen vitatott megoldásként a választópolgárok többségére bízta volna, hogy melyik kisebbségeknek legyen képviselője az Országgyűlésben.³⁶⁵

7.1.1. Nemzetközi tendenciák

A nemzetközi jogban is több szinten és több helyen megjelenik a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése. Ennek különösen jelentősége abban áll, hogy azokban az országokban, ahol a nemzetiségeknek a többségi társadalomhoz viszonyított aránya jelentős, sok esetben különleges szabályokat alkalmaznak a parlamenti képviseletük biztosítása érdekében.³⁶⁶ Ennek keretében érdemes kiemelni pár fontosabb nyilatkozatot, keretegyezményt és ajánlást, amelyek figyelmet fordítanak a nemzetiségek érdekeinek érvényesítésére.

Elsőként fontos megjegyezni az ENSZ Közgyűlésének 47/135. sz. határozatát³⁶⁷, amely 2. cikk (3) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy *„[a] kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a*

hogyan szemben a többi, a választópolgárok által megválasztott képviselővel, ezen teljes jogú, de a többi képviselő által megválasztott kisebbségi képviselő nem közvetlenül a választópolgároktól nyerte volna el megbízatását).

³⁶⁴ Lásd többek között:

http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_20_nemzetisegek_parlamenti_kepviselet_e.pdf/26869007-1838-46ac-a0a2-835e8b9a5110

³⁶⁵ DEZSŐ 1998. i. m. 117.

1997 novemberében terjesztette az Országgyűlés elé a Kormány a T/5233. számú törvényjavaslatot, amely szerint a kisebbségi listákról legfeljebb tizenhárom képviselő szerezhethet volna mandátumot, amely a 386 képviselői létszámot emelte volna. Kisebbségi listát az országos kisebbségi önkormányzatok állíthattak volna, illetve kivételesen az országos kisebbségi önkormányzattal nem rendelkező kisebbségek bíróság által bejegyzett országos szervezetei is, ha legalább ezer választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlást összegyűjtöttek volna. Jól látható tehát, hogy már a jelölés joga tekintetében sem követelte meg a törvényjavaslat az adott kisebbséghez való tartozást. A törvényjavaslat 3. §-a azonban ennél is továbbment, ugyanis arról rendelkezett, hogy a kisebbségi listákra (szigorúan csak egyre) bármely választópolgár leadhatja szavazatát. Ez alapján pedig minden kisebbségi lista mandátumhoz jutott volna, amely legalább 5000 szavazatot kap (további mandátumok kiosztását pedig szintén részletesen szabályozta a törvényjavaslat). Lásd:

<http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05233txt.htm>

Ezen törvényjavaslatot aztán 1998-ban a Kormány újradolgozta, és a T/5390. számú törvényjavaslatot terjesztette az Országgyűlés elé. Ennek egyik fő változása, hogy a mandátumszerzéshez szükséges minimum szavazatszámot 7500 db szavazatra emelte. Lásd: <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05390txt.htm>

³⁶⁶ Lásd bővebben: Zoltán POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Developments and trends of the electoral system in the last 25 years in ACEEEO members states. In: Márta DEZSŐ – Zoltán POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (edit.): *ACEEEO 25 – Development of electoral system in central and eastern Europe since 1991. Association of European Election Officials*, Budapest, 2016. 32.

³⁶⁷ A Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata.

nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.”³⁶⁸ Emellett érdemes megemlíteni az Európa Tanács égisze alatt 1995-ben elfogadott Nemzeti kisebbségek védelmének keretegyezményét, amely 15. cikkében kimondja, hogy a keretegyezményben részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a közügyekben való részvételhez szükségesek.³⁶⁹ Ezen szabályozás azonban szándékosan általánosan fogalmaz, így egyértelmű kötelezettség még az ez alapján létrejövő bilaterális egyezményekben sem jelenik meg.³⁷⁰ A fentiekén túl az ENSZ 2006-ig működő Kisebbségi Munkacsoportja is megállapította, hogy a kisebbségek joga – a széles értelemben vett közügyekben való részvételre – alapvető fontosságú, annak érdekében, hogy a kisebbség tagjai érdekeiket és értékeiket hatékonyan képviselhessék.³⁷¹ E körben, fontos megjegyezni az EBEÉ emberi dimenziójának 1990-es koppenhágai záródokumentumát is, amely azonban szintén csak a kisebbségek közügyekben való részvételének általános megfogalmazásáig tudott eljutni.³⁷² Intézményi szinten fontos kiemelni, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) 1992. júliusi Helsink-i Határozataiban hozta létre a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának (a továbbiakban: Főbiztos) hivatalát. A Főbiztos és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája által összehívott értekezlet eredményeképpen pedig megszülettek az ún. Lundi Ajánlások.³⁷³ A Lundi Ajánlások célja, hogy bátorítsa és megkönnyítse az államok részére különleges intézkedések alkalmazását a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos feszültségek enyhítésére. A Lundi Ajánlások ezért többek között arra ösztönzik az államokat, hogy biztosítsák a kisebbségek számára az állam kormányzásának egészében való részvételt. A Lundi Ajánlások rögzítik azt is, hogy az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségeknek alkalmuk legyen ténylegesen szóhoz jutni a központi kormány szintjén –

³⁶⁸ Lásd: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992. 2. cikk (2) és (3) bekezdése.

³⁶⁹ Magyarul lásd: 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

³⁷⁰ KOVÁCS Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben, *Kisebbségkutatás* 23. évf. 2014/1. szám, 16.

³⁷¹ Commentary of the working group on minorities to the United Nations Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. 35. pont.

³⁷² KOVÁCS i. m. 17. E szerint: „A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való tényleges részvételre, többek között a kisebbségek identitásának védelmére és fejlesztésére vonatkozó ügyekben. A résztvevő államok tudomásul veszik azokat az erőfeszítéseket, amelyeket egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási azonosságát elősegítő feltételek megteremtése és védelme érdekében tettek azáltal, hogy ezen célok elérésének egyik lehetséges eszközeként megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatást hoztak létre ezen kisebbségek sajátos történelmi és területi körülményeinek megfelelően, és az érintett állam politikájával összhangban.”

³⁷³ Lásd: <http://www.osce.org/hu/hcnm/30333>

például olyan módon, hogy a parlament egyik vagy mindkét kamarájában és a parlamenti bizottságokban bizonyos számú helyet tartanak fenn a kisebbségeknek – ezen kívül azt is, hogy az államok választási rendszerének meg kell könnyítenie a kisebbség képviseletét és befolyását. Ennek kapcsán az ajánlás azt is elképzelhetőnek tartja, hogy pozitív diszkrimináció által alacsonyabb mandátumszerzési küszöbök is meg lehet határozni, illetve a tiszta etnikai pártok valamint a vegyes pártok indításának célszerűségét sem lehet általános érvényességgel elvetni. A nemzetiségek parlamenti képviselete tekintetében fontos jelentőséggel bír a 2001-ben kibocsátott „Varsói irányelvek a kisebbségek választási eljárási részvételéről” c. iránymutatás is, amelyek a Lundi Ajánlások egyfajta magyarázatának tekinthetők és figyelembe veszi az EBESZ, az ENSZ és az Európa Tanács kisebbségvédelmi gyakorlatában kikristályosodott elveket is.³⁷⁴

A nemzetiségek parlamenti képviseletével összefüggésben a Velencei Bizottság is állást foglalt a 190/2002. számú véleményében, és rögzítette, hogy nem ellentétesek az egyenlőség elvével azok a speciális szabályok, amelyek a nemzeti kisebbségeknek elkülönített mandátumokat vagy kedvezőbb mandátumelosztási helyzetet kínálnak.³⁷⁵ A 2008-ban elfogadott „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazatának kérdéséről” szóló jelentésében a Velencei Bizottság már a nemzetiségek kettős (többses) szavazatának (és így közvetve a választójog egyenlőségének) kérdésével is foglalkozott. A jelentés a kettős szavazat kifejezést olyan értelemben használja, hogy a kisebbséghez tartozó személy szavazatot ad le a versengő politikai pártokra az általános, parlamenti választásokon, de van egy extra szavazata is arra, hogy ettől függetlenül kisebbségi parlamenti képviselőre is szavazhasson.³⁷⁶ A Velencei Bizottság jelentése ezen pontjában felsorolja az elméletileg lehetséges és az adott ország sajátosságainak figyelembe vételével alkalmazható megoldásokat. Utal azonban arra is, hogy az extra szavazat kivételes intézkedés, és csak akkor igazolható, ha lehetetlen elérni a célt az egyenlő választójogot kevésbé sértő intézkedésekkel, valamint, ha az átmeneti jellegű, és ha csak egy kis létszámú kisebbséget érint.³⁷⁷

³⁷⁴ KOVÁCS i. m. 20.

³⁷⁵ Lásd: a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 2.4. b) alpontját.

³⁷⁶ Lásd a Velencei Bizottság 386/2006. számú – a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazásról szóló – jelentésének III. fejezet B. pontját (*Report on dual voting for persons belonging to national minorities, CDL-AD(2008)013.*)

³⁷⁷ Uo. 71. pont. Továbbá: KOVÁCS i. m. 20.

A teljesség igényével érdemes megjegyezni azt is, hogy az EJEB gyakorlatában viszonylag kevés olyan ügyet találunk, amely a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdésével foglalkozott volna, és azok is többségében csak érintőlegesen kapcsolódnak a kérdéshez.³⁷⁸

Mindezek alapján, összefoglalóan fontos kiemelni KOVÁCS Péternek egy tanulmányában megjelenő gondolatát, amelyben úgy fogalmaz, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdése és megvalósítási módjai, a maga végső soron kedvezményes, pozitív diszkrimináció természetű technikai megoldásával együtt, az EJEE-ben és az EJEB joggyakorlatában sem könnyen talál egyértelmű fogódzót.³⁷⁹

A fentiekén túl érdemes megvizsgálni az egyes (elsősorban közép- és kelet-) európai országok gyakorlatát is – a nemzetiségek parlamenti képviselőinek tükrében. Ezzel összefüggésben érdemes azt is kiemelni, hogy az Európai Unió lakosságának kb. 10 %-a, azaz több mint 50 millió ember tartozik valamely nemzeti kisebbséghez, ennek ellenére az Európai Unióban nincs kialakult egységes gyakorlat a szabályozás tekintetében: a tagállamok ugyanis különböző módokon biztosítják a kisebbségek jogait, érdekeit, valamint képviselőit.³⁸⁰

Elsőként fontos megemlíteni *Spanyolország* és *Ciprus* példáját. *Spanyolország* az állam regionális berendezkedése, *Ciprus* pedig a görög-török nemzetiségi megosztottság miatt természetesen speciális megítélés alá esik, mégis szükséges megjegyezni, hogy Spanyolországban az autonóm közösségek minimum egy-egy szenátort küldhetnek a „Cortes” felsőházába, minden területükön élő 1 millió lakos után,³⁸¹ Cipruson pedig a képviselőházi képviselők 70 %-át csak a görög, 30 %-át pedig csak a török közösségek választják, egy időpontban, de külön-külön (legalábbis elvi szinten, a ciprusi alkotmány előírása szerint³⁸²).³⁸³

Nem tekinthető klasszikus példának (Grönland és a Feröer-szigetek területi különállósága miatt) *Dánia* sem, mégis említést érdemel, hogy a dán Alkotmány szerint a grönlandi és a Feröer-szigeteken élő kisebbség két-két képviselőt választhat a Folketingbe.³⁸⁴

Lengyelországban a nemzeti kisebbségek részére az országos lista állításánál biztosítanak

³⁷⁸ Lásd többek között: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, App. no. 9267/81., *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94., vagy épp *a Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Grece*, Appl. no. 42202/07. ügyeket. Utóbbi esetében az EJEB azért marasztalta el Görögországot, mert bár a görög alkotmány alapján lehetősége lenne a külföldön élő görögnek részt venniük a választásokon, a görög törvényhozás még nem alkotta meg azt a – görög alkotmány szerint 2/3-os többséget igénylő – törvényt, amely ezt lehetővé tenné.

³⁷⁹ KOVÁCS i. m. 23.

³⁸⁰ TAR i. m. 29.

³⁸¹ D. TÓTH Balázs: *Spanyolország*. In: CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. 350.

³⁸² A valóságban ugyanis nem valósul meg a törökök képviselete.

³⁸³ KOC SIS Miklós: *Ciprusi Köztársaság*. In: CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. 409.

³⁸⁴ PAP András László: *Identitás és reprezentáció*. Gondolat kiadó, Budapest 2007. 198.

kedvezményt. Amennyiben ugyanis egy nemzeti kisebbség legalább öt területi választókerületben területi listát indít, jogosulttá válik az országos lista állítására is.³⁸⁵ *Szlovéniában* a képviselőház 88 képviselőjét általános szabályok szerint választják meg, két képviselőt azonban az olasz és a magyar közösségek választanak, erre a célra létrehozott különleges választási körzetekben. A nemzeti kisebbségek képviselőit preferenciális szavazatok alapján választják, kisebbségi jelöltet pedig csak az olasz vagy a magyar közösség legalább 30 tagja állíthat.³⁸⁶ Fontos azonban megjegyezni azt is, hogy az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok nemcsak a nemzetiségük szerinti képviselőre, hanem a pártlistákra is szavazhatnak.³⁸⁷ *Horvátországban* az albán, bosnyák, macedón, montenegrói, szlovén, valamint a cseh, szlovák, szerb, olasz és magyar nemzetiségek számára minimális szavazatszámhoz kötötten lett meghatározva a nemzetiségi kvóta megszerzése.³⁸⁸ *Romániában* pedig kedvezményes szabályok alapján szerezhettek egy-egy képviselőházi mandátumot azok a nemzeti kisebbségek, amelyek a választásokon az általános szabályok szerint nem jutottak legalább egy képviselői helyhez³⁸⁹, de elérték az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatszám 5 %-át.³⁹⁰ *Szerbiában* az Alkotmány 100. § (2) bekezdése szerint a parlamentben biztosított a nemek és a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyenjogúsága és képviselte is. A választási eljárási törvény 81. § (2) bekezdése szerint pedig a nemzeti és etnikai kisebbségek pártjai vagy pártkoalíciói akkor is jogosultak mandátumhoz jutni, ha nem érték el az 5 %-os választási küszöböt. *Montenegróban* – a szerb szabályozáshoz hasonlóan – a nemzeti kisebbségek részére speciális választási küszöböt határoznak meg, emellett pedig külön kiegészítő mandátumokat osztanak ki azokon a szavazási körzeteken alapuló szavazatok alapján, ahol az albán kisebbség aránya magasabb.³⁹¹ *Bosznia-Hercegovinában* a három államalkotó nép (szerb, horvát és bosnyák) egyenlő arányban jelenik meg a választott szervek összetételében (általában 1/3-os arányszámmal), a képviselők megválasztásában azonban az adott államalkotó néphez tartozó személy csak a saját etnikumából választhat tisztségviselőket, kizárva ezzel a más etnikumhoz tartozókat.³⁹²

³⁸⁵ DEZSŐ 1998 i. m. 191.

³⁸⁶ ROTER i. m. 75-80.

³⁸⁷ <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf> 29.

³⁸⁸ Horvátországban hasonlóan Magyarországhoz a nemzetiségeknek választaniuk kell a pártlista és a nemzetiségi lista között. ROTER i. m. 80-83.

³⁸⁹ DEZSŐ 1998 i. m. 187.

³⁹⁰ <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf> 29.

³⁹¹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2016. i. m. 32.

³⁹² KOCSIS i. m. 604., továbbá: ROTER i. m. 72-75.

7.1.2. A magyarországi gyakorlat főbb irányai

Látható tehát, hogy a közép-kelet európai régióban a nemzetiségek parlamenti képviseletére számos ország megoldást nyújt. Hazánkban az Alkotmánybíróság már 1992-ben a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában kifejtette a nemzetiségek (kisebbségek) képviseletével összefüggésben a véleményét, deklarálva az alkotmányos mulasztás tényét. E határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *„[a]z Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. (...) A képviselet szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”* Megállapította továbbá a testület a fenti határozatában, hogy *„az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő”*, ezért felhívta az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget. Az Országgyűlés ezt követően alkotta meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, amelynek 20. § (1) bekezdésében kimondta: *„a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselethez”*. A választójogi szabályokban azonban nem jelent meg a magyar törvényhozásnak ez a szándéka, ezért a kisebbségek újabb beadványt intéztek az Alkotmánybírósághoz, amelyben az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt támadták. Az Alkotmánybíróság az indítványt 24/1994. (V.6.) számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Az indokolásban azonban kifejtette, hogy *„az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már megállapította”*. Az Alkotmánybíróság ezzel egyértelművé tette, hogy a törvényhozó köteles megalkotni a kisebbségek országgyűlési képviseletét biztosító szabályokat.³⁹³ Ezzel összhangban később az Országgyűlés is megerősítette – a 37/2010. (VI. 16.) OGY határozatában – a nemzetiségek parlamenti képviseletét biztosító szabály megalkotására irányuló szándékát. Eszerint *„az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítése során figyelemmel kell lenni a nemzeti és etnikai kisebbségek*

³⁹³ Később az Alkotmánybíróság 760/I/2003. AB elnöki végzésben (amelyben a beadványozó a mulasztásos alkotmányellenesség ismételt megállapítását kérte) megállapította, hogy *„ha a jogalkotó a jogalkotói feladat teljesítésére megadott határidőn belül szabályozási kötelezettségének nem tesz eleget, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a mulasztás újbóli megállapítására, vagy a jogalkotás egyéb módon való kikényszerítésére.”*

országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról szóló 20/2010. (II. 26.) OGY határozatban foglalt elvekre és határidőkre is.”³⁹⁴

7.2. A magyar szabályozással összefüggésben felmerülő szabályozási és alkotmányossági problémák a választójog egyenlőségének tükrében

Az Országgyűlés a Vjt. megalkotása során tehát – annak ellenére, hogy az Alaptörvényben már nem szerepel a korábbi Alkotmánynak a nemzetiségek képviselethez való jogát biztosító rendelkezése – figyelemmel volt a több évtizedes dilemmára, és szabályozta a nemzetiségek parlamenti képviseletét. A Vjt. nemzetiségi listára vonatkozó rendelkezései³⁹⁵ értelmében nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat, a nemzetiségi lista állításához pedig a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. E tekintetben a Velencei Bizottság is fontos elemként emelte ki a 190/2002. számú véleményében, hogy mind a választópolgároknak, mind pedig a jelölteknek meg kell vallaniuk a nemzetiségükhöz tartozásukat, ha a választásokon mint nemzetiségi választópolgár, vagy mint nemzetiségi jelölt kívánnak részt venni.³⁹⁶ Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni azt is, hogy mely választópolgárok kerülhetnek fel a nemzetiségi névjegyzékre. Régóta visszatérő probléma ugyanis, hogy bár az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a nemzetiségekhez tartozó állampolgároknak joguk van önazonosságuk szabad vállalásához, a gyakorlatban mégis inkább a nemzetiségi hovatartozás választására kerül sor. A törvényi szabályok ugyanis nem szabnak objektív kritériumokat az identitásvállalással összefüggésben. Így adott esetben nemcsak arról lehet szó, hogy egy személy vállalja meglévő identitását, hanem a gyakorlatban annak sincs akadálya, hogy valaki olyan identitást válasszon magának valódi kötődés nélkül, amelyet csak szeretne. Ez pedig akár számos visszaéléshez vezethet, pl. a nemzetiségi önkormányzatok kialakítása, vagy épp a támogatások odaítélése (stb.) során³⁹⁷ Az identitásvállalás és az identitásválasztás vonatkozásában érdemes rövid kitekintést tenni annak vonatkozásában is, hogy más országok szabályozásában, hogy alakul egy nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása. Az *Egyesült Államokban* pl. lehetősége van a

³⁹⁴ Lásd továbbá: GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. *Pázmány Law Working Papers* 2012/34. szám 4.

³⁹⁵ Vjt. 9. §, 12. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés, 16. § d)-e) pont, 18. §, 20. § (3) bekezdés.

³⁹⁶ Lásd I. pont 2.4. c) alpont.

³⁹⁷ PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet*. Pázmány Press, Budapest, 2010. 423.

bíróságoknak bizonyítást elrendelniük – többek között a külvilág értékelése, anyakönyvi vagy egyéb hivatalos dokumentumok vizsgálata, családi vagy személyes kapcsolatok alapján – az identitás valóságának igazolása tekintetében.³⁹⁸ *Kanadában* az identitás meghatározására egy kimerítő feltételrendszert találtak ki: a jogszabály tételesen meghatározza és egy részletes regiszter útján figyelemmel is kíséri, hogy ki milyen feltételek alapján minősülhet indiánnak.³⁹⁹ Sajátos helyzet figyelhető meg e tekintetben *Németországban*, ahol bár a nagy számú török kisebbség miatt felmerülhetne az identitás meghatározásának kérdése, arra tekintettel, hogy a német Alaptörvény csak állampolgár és bevándorló között tesz különbséget, ez nem okoz valós problémát.⁴⁰⁰ A *Szlovák* Alkotmány 12. cikke a (3) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy mindenkinek joga van dönteni nemzeti hovatartozása felől. A szlovák jogrend két fogalmat ismer: a nemzeti kisebbség és az etnikai csoport fogalmát, de a jogrendben sehol sem ad magyarázatot, mit is ért ezeken. Amellett, hogy a jogrend nem alkalmaz definíciót, nem is alakult ki semmilyen formális gyakorlat e fogalmak használatát illetően. A törvényes szabályozás hiánya is hozzájárulhat ahhoz, hogy a szlovák társadalomban a kisebbségi lét időnként identifikációs vitához vezet. Mindenkinek joga van azonban szabadon eldönteni, melyik nemzetiséghez tartozónak vallja magát.⁴⁰¹ *Szlovéniában* a kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatosan jelenik meg az identitás meghatározása. E tekintetben az igazán problematikus pont, hogy azt ugyan az egyén döntheti el, hogy az adott kisebbséghez tartozónak vallja-e magát, de ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzatban aktív vagy passzív választójoggal részt vehessen, szerepelnie kell a választói nyilvántartásban.⁴⁰² Abban a kérdésben tehát, hogy az állampolgár milyen nemzetiséghez tartozónak vallja magát, senki nem korlátozhatja, sőt abban sem, hogy később a „megvallott” nemzetiségét szabadon megváltoztassa.⁴⁰³ Azt azonban nem ő dönti el, hogy szerepelhet-e a választói nyilvántartásban, hanem az illetékes közösségi kisebbségi önkormányzat háromtagú bizottsága.⁴⁰⁴ Ez a rendelkezés teljes ellenőrzést tesz lehetővé a közösségi kisebbségi

³⁹⁸ Lásd: *Malone v. Haley*, No 88-339 Sup. Jud. Ct. Suffolk Country, Mass. July 25, 1989. Hivatkozva: PAP András László: *Etnicitás a jognak asztalánál*; In: HALÁSZ – MAJTÉNYI i. m. 147.

³⁹⁹ PAP 2003. i. m. 130-132.

⁴⁰⁰ Patrick SIMON: *“Ethnic” statistics and dataprotection in the Council of Europe countries*, ECRI, Strasbourg, 2007. 56-59.

⁴⁰¹ JARÁBIK Balázs – VINCZE Dávid: *A nemzeti hovatartozás regisztrálásának szlovákiai szabályozása*; In: HALÁSZ – MAJTÉNYI i. m. 220-222.

⁴⁰² Lásd: *Az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény* Uradni List RS No. 65/1994, 8. §.

⁴⁰³ KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: *Identitásválasztás kontra identitásvállalás*. In: POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál (szerk.): *TehetségPONT 2011*, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, Budapest 2011. 193-203.

⁴⁰⁴ Lásd: *A Szlovén Köztársaság Alkotmánya* 35. § (2) bekezdését.

önkormányzatoknak a kisebbségi választói névjegyzékeket illetően.⁴⁰⁵ A külön választói névjegyzék, és az arra való felkerülés tehát számos olyan kérdést vet fel, amely az egyén identitásválasztásával, annak vállalásával függ össze. A szlovén jog különbséget tesz ugyanis „identitásválasztás szabadsága” és az „öshonos kisebbséget megillető jogok kedvezményezettjei” között. Ezt megerősítette az szlovén Alkotmánybíróság is a 844. sz. AB határozatában.⁴⁰⁶ Ezen döntésében kimondta a szlovén Alkotmánybíróság, hogy a magyar vagy az olasz kisebbséghez tartozás nem az egyén elhatározásától függ, hanem magától az öshonos közösségtől. Ezen alkotmánybíróági határozat alapján a szlovén törvényhozás 2002-ben törvényt hozott a választói nyilvántartásról.⁴⁰⁷ E törvény 35. § (3) bekezdése kimondja, hogy *„[a]z olasz, illetve magyar nemzeti közösséghez tartozás a Szlovén Köztársaság állampolgárának a nyilatkozata, valamint az előző választásokon az olasz, illetve a magyar nemzetiségű szlovén állampolgárok külön választói névjegyzékében való szereplés alapján határozandó meg. Kétely esetén, a valóságot az általános közigazgatási eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárásban állapítják meg. Amennyiben nincsenek meg a bejegyzéshez szükséges feltételek, akkor a bizottság erről határozatot hoz.”* Ezen modell életképességét igazolja, hogy Szlovéniában a választói nyilvántartásra majdnem minden magyar és olasz nemzetiségű állampolgár felkerült. Végezetül érdemes kiemelni az *Egyesült Királyságot* is, ahol a népszámlálás keretében, 1991 óta kérdeznék rá az etnikai hovatartozásra, még hozzá úgy, hogy az érintett nyilatkozhat a børszínéről, és a származásáról (pl. kínai, indiai, pakisztáni, stb.). A børszín körében különböző kategóriákat határoztak meg, amelyek között vegyes származást is meg lehet jelölni (fehéren belül például több kategória létezik).⁴⁰⁸

A magyar gyakorlatban tehát az identitás szabad vállalása helyett sokszor a szabad „választás” elve jelenik meg. Ez a szabad „választás” pedig eredményezheti akár azt is, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe olyan választópolgárok iratkozzanak fel, akik valójában nem tagjai az adott nemzetiségnek, azzal semmilyen kapcsolatban nem állnak.⁴⁰⁹

A nemzetiségi választópolgárok ajánlása alapján létrejövő nemzetiségi listán – amelyen legalább három jelöltnek kell szerepelnie – olyan választópolgár lehet jelölt, aki a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szerepel.⁴¹⁰ Fontos kiemelni azt is, hogy két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát,

⁴⁰⁵ KORHECZ Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv közjogban. In: HALÁSZ – MAJTÉNYI i. m. 113.

⁴⁰⁶ Lásd: Uradni List RS. No. 20/1998, 1313.

⁴⁰⁷ Lásd: Uradni List RS. 52/14.6.2002.

⁴⁰⁸ SIMON i.m. 56-59.

⁴⁰⁹ DOMAHIDI 2009a. i. m. 2487-2488.

⁴¹⁰ ERDŐS i. m. 252-255.

így egy nemzetiségi listára csak az adott nemzetiséghez tartozó választópolgár szavazhat. A nemzetiségi listák ún. kedvezményes mandátumra jogosultak, abban az esetben, ha megszerzik az országos listákra (ideértve a pártlistákat és a nemzetiségi listákat is) leadott, illetve azokhoz hozzászámolt töredékszavazatok összesített száma 93-ad részének egynegyedét.⁴¹¹ A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben, aki a nemzetiségi listán, első helyen szereplő jelölt lesz.⁴¹² A nemzetiségi választópolgárok azonban – ahogyan erre korábban már utaltam – az egyéni választókerületi jelöltek mellett, csak a nemzetiségi listára szavazhatnak, az országos pártlistákra azonban nem.

A Vjt által kialakított szisztémával összefüggésben az elsődlegesen vizsgálandó kérdés, hogy valóban szükséges volt-e a nemzetiségek parlamenti képviseletének a biztosítása? A nemzetközi egyezmények és szervezetek gyakorlata, valamint az egyes országok szabályozási irányai alapján láthatjuk, hogy rendkívül széttartó tendenciák figyelhetők meg. Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy a több nemzetiséggel rendelkező (elsősorban a közép-kelet-európai) országokban – a rendszerváltásokat követően – a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselete egy valós és megoldandó probléma volt. Hazánkban – ahogyan azt a fentiekben láthattuk – a rendszerváltás utáni években többször is napirendre került a kérdés. Az Alaptörvény előkészítése során azonban éles vita bontakozott ki már a tekintetben is, hogy a parlamenti képviselet létrehozásának van-e alátámasztható indoka. Kérdésként merült fel ugyanis, hogy valóban alkotmányos mulasztásban volt-e a jogalkotó a nemzetiségek (kisebbségek) parlamenti képviseletével kapcsolatban? JAKAB András álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az 1992-es határozatában csak a nemzetiségek képviseletét említette – és a parlamenti mandátumról nem szólt – amelyet azonban a kisebbségi önkormányzati rendszer⁴¹³ felállítása megoldott.⁴¹⁴ Véleménye szerint nem világos az sem, hogy miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amely önálló parlamenti képviseletet kaphat.⁴¹⁵ Hasonló állásponton

⁴¹¹ Emellett fontos azonban kiemelni azt is, hogy amennyiben egy nemzetiségi lista a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám felül, annyi szavazatot szerez, ami elegendő lenne az országos listáról való mandátumszerzéshez is, abban az esetben az érintett nemzetiségi lista további mandátumokhoz juthat.

⁴¹² A szószóló a kedvezményes mandátumszerzés mellett létrejövő intézmény, amely biztosítja azon listát állító nemzetiség számára is egy fő parlamenti megbízatását, akik nem érték el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot.

⁴¹³ Fontos azonban megjegyezni, hogy az 1993. évi LXXVII. törvény által létrehozott kisebbségi önkormányzati rendszer valójában csak a nemzetiségek kulturális autonómiáját valósította meg. CSINK Lóránt: *Alkotmányjog*. Novissima Kiadó, Budapest 2010. 73.

⁴¹⁴ JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle 2011/1. szám*, 20.

⁴¹⁵ JAKAB András álláspontját ismerteti: PAP i. m. 422.

volt PAP András László is, aki szerint az Alkotmány szövegéből nem következett a parlamenti képviselő biztositásának kötelezettsége. Az ugyanis csak a politikai képviselő megvalósítását követeli meg, amelyet a kisebbségi önkormányzatok létrehozása orvosolt.⁴¹⁶ A nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztositása mellett leginkább két érvelést tudunk felhozni.⁴¹⁷ Egyfelől, hogy az Alkotmány 2010. május 25-ei – hatályba ugyan sohasem lépett – módosítása kifejezetten pálcát tört a nemzetiségek országgyűlési képviselője mellett, másfelől, hogy a különböző nemzetközi szervezetek, az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata alapján, egy önként vállalt kötelezettség elmulasztását kérték számon hazánkon.⁴¹⁸

Mindezek alapján a nemzetiségek – közvetlen választáson alapuló – országgyűlési képviselőinek szükségességét igazolni vagy cáfolni egyszerű következtetések levonása alapján nehezen lehetne. Ezért a továbbiakban a választójog egyenlőségének oldalról vizsgálom a kérdést, amely keretében elsősorban arra kell választ keresnünk, hogy egy egykamarás parlamentben hogyan valósítható meg a nemzetiség képviselője úgy, hogy a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárnak⁴¹⁹ ne kelljen választani a politikai preferenciája és a nemzetiségi hovatartozása (ezen alapuló érdekképviselője) között, és egyúttal a választójog általánosságának elve se sérüljön.

7.2.1. A választójog tartalmi egyenlőségének vizsgálata a nemzetiségi választópolgárok kedvezményes mandátumszerzési lehetőségének tükrében

A fentiek alapján a Vjt. által kialakított rendszer két oldalról megközelítve is felveti a választójog egyenlősége elvének lehetséges sérelmét. Egyfelől vizsgálni kell a választójog egyenlőségének tartalmi oldalát, azaz a szavazatok egyenlő súlyának a követelményét. A nemzetiségi listák szabályozásával összefüggésben a hazai jogalkotó ugyanis – a nemzetközi iránymutatásokkal összhangban – egy pozitív diszkriminációs szabályt hozott létre, amely alapján a nemzetiségi képviselő mandátumszerzéséhez kevesebb szavazat szükséges, mint egy pártlistáról bejutó képviselő esetében. Ezért a Vjt. jelenlegi megoldása látszólag sérti a

⁴¹⁶ Uo. 423.

⁴¹⁷ Mellette érvel többek között: SZIGETI Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában, *Jogtudományi Közlemények 2014/2. szám*, 89. Álláspontja szerint a Vjt. rendszerét afféle maradványprobléma megoldásának tekinthetjük, amely tulajdonképpen pótolja a törvényhozó alkotmányos mulasztását megállapító ősrégi, 35/1992. (VI. 10.) AB-határozatot.

⁴¹⁸ SZIGETI 2014. i. m. 89.

⁴¹⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy minden választópolgár csak egy nemzetiség tagjaként szerepelhet a központi névjegyzékben, többes kötődés feltüntetésére nincs lehetőség. Így ha egy, már valamely nemzetiség tagjaként nyilvántartott választópolgár más nemzetiséghez távozását is feljegyzésre kéri, azt a kérelmet a Ve. 86. §-a alapján el kell utasítani. CSERNY – PÉTERI i. m. 224-225.

választójog egyenlőségének elvét⁴²⁰, mivel a nemzetiségi választópolgárok szavazata ránézésre nagyobb súllyal esik számításba a listás mandátum tekintetében. A kedvezményes mandátumszerzés lehetősége által ugyanis az országos pártlistákról való mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám töredékének megszerzésével már teljes jogú képviselővé válhat, az országos nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listavezetője. Így pedig minden kétséget kizáróan jelentősebb súllyal esik latba egy nemzetiségi választópolgár szavazata, mint egy nem nemzetiségű társáé.⁴²¹ Amennyiben azonban figyelembe vesszük a nemzetközi egyezmények ajánlásait, így különösen a Lundi Ajánlásokban megfogalmazottakat, akkor láthatjuk, hogy a nemzetiségek számára kifejezetten lehetőséget kell biztosítani a kedvezményes mandátumszerzésre, azaz megengedettnek kell tekinteni az irányukba létrejövő pozitív diszkriminációs szabályozást. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy valójában éppen a kitűzött cél, azaz az alkotmányos értékek megvalósítása érdekében szükséges, hogy a többség önkorlátozásával, konszenzus alapján szülessenek meg az általános elvektől eltérő szabályok.⁴²² SZENTE Zoltán szerint azonban e képviselet nehezen egyeztethető össze az általános választójog elvével, s kérdéses az is, hogy az vajon a pozitív megkülönböztetés megfelelő és szükséges formája-e az elérendő célnak. SZENTE szerint – hasonlóan JAKAB András álláspontjához – vitatható ugyanis, hogy miért épp a nemzetiség vagy az etnikum az a kisebbségi ismérv, amely önálló törvényhozási képviseletet nyerhet.⁴²³ Ezért álláspontja szerint a régi demokráciákban, ha van is ilyen irányú szándék, a kisebbség parlamenti képviseletét a pártlistákon keresztül kell biztosítani.⁴²⁴ Mindezen gondolatok ellenére, a nemzetközi sztenderdek alapján a választójog egyenlőségétől való ilyen eltérést szükségesnek és arányosnak, azaz végső soron elfogadhatónak kell tekintetünk. A mandátum szerzés megkönnyítése ugyanis a nemzetközi ajánlások alapján egyértelműen legitim célnak

⁴²⁰ Az Alkotmánybíróság (korábban már ismertetett) 809/B/1998. AB határozata szerint ugyanis, a választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatoknak lehetőleg azonos súlyúaknak kell lenniük egy-egy képviselő megválasztásánál. A választójog egyenlősége ugyanakkor nem jelenti és nem is jelentheti a választáson kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az Alkotmánybíróság 3/1991. (II. 7.) AB határozata szerint ugyanis az állampolgári politikai akarat képviselő útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.

⁴²¹ Természetesen azzal együtt, hogy ez az állítás csak akkor tekinthető maradéktalanul igaznak, ha az adott nemzetiségi lista eléri a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot. Ellenkező esetben ugyanis a nemzetiségi választópolgár által leadott szavazat elveszik.

⁴²² DEZSŐ 1998. i. m. 183.

Fontos továbbá megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a 1040/B/1999. AB határozatában – a nemzetiségek államalkotó tényezőként való elismeréséből levezetve – megállapította, hogy „*az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlamenti küszöb vonatkozásában*”. Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI.10.) AB határozatban azt is megállapította: „*a képviselet szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék*”.

⁴²³ SZENTE 2010. i. m. 96.

⁴²⁴ Uo.

tekinthető, különösen azon országokban (mint pl. hazánkban is), ahol a nemzetiségek sokszínűsége mindig is meghatározó volt, és ahol alkotmányos alapjai vannak a nemzetiségek államalkotó jellegének. Ezen legitim céllal összhangban pedig egyértelműen szükségesnek mutatkozik a kedvezményes szabályozás kialakítása, hiszen – ahogyan azt a későbbiekben is láthatjuk – a magyarországi nemzetiségek létszáma indokolja a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám kedvezményes meghatározását. Az arányosság kérdése tekintetében pedig szem előtt kell tartani, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok csak egy mandátumot szerezhettek kedvezményes szabályok szerint, afelett csak az országos listákkal versengve nyerhetnek mandátumot. A fentiekén túl a kedvezményes mandátumszerzés és a választójog egyenlőségének elve közötti összefüggés szempontjából érdemes megvizsgálni azt is, hogy hogyan alakul a nemzetiségek összlétszáma, és hogyan változott a 2014-es és 2018-as országgyűlési választásokon a nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám. Ezen adatok ugyanis az arányosság vizsgálata vonatkozásában szemléletes adatokat tárhatnak elénk.

Elsőként vizsgáljuk meg, hogy hogyan alakul a Magyarországon elismert 13 nemzetiség összlétszáma. A disszertáció elkészítésének időpontjában rendelkezésre álló legfrissebb hiteles adatnak a 2011-es népszámlálás adatai tekinthetőek. E szerint hét nemzetiség teljes létszáma még a 8000 főt sem éri el.

	Roma (Cigány)	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	315 853	185 696	35 208	26 774	35 641	3 882	7 001
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	10 038	3 571	4 642	6 272	7 396	2 820	644 524

1. táblázat
A 2011-es népszámlálás adatai alapján⁴²⁵

A fenti létszámok természetesen önmagukban még nem alkalmasak érdemi következtetések levonására, ezért ezeket az adatokat össze kell vetni a nemzetiségeknek az egyes választásokon való aktivitásával. E tekintetben két indikátort érdemes megvizsgálni: egyfelől a 2010-es és a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon résztvevő nemzetiségek létszámát, másfelől pedig a 2014-es és a 2018-as parlamenti választásokon magukat nemzetiségiként regisztráló választópolgárok számát.

⁴²⁵ http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia

A 2010-es és a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon résztvevő nemzetiségi választópolgárok száma az alábbiak szerint alakult:

	Roma (Cigány)	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	133 492	46 629	12 282	11 571	5 277	4 228	3 052
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	2 432	2 357	2 267	2 088	1 338	1 025	228 038

2. táblázat

A 2010-es kisebbségi önkormányzati választásokon országosan a kisebbségi névjegyzékbe felvett választópolgárok aránya⁴²⁶

	Roma (Cigány)	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	157 902	40 906	12 211	10 637	5 088	3 107	2 246
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	1 689	2 399	1 744	1 355	1 012	692	240 988

3. táblázat

A 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon országosan a nemzetiségi névjegyzékbe felvett választópolgárok aránya⁴²⁷

A fenti adatok alapján jól látható, hogy az országos nemzetiségi önkormányzati választásokon a nemzetiségek jelentős (mindegyik nemzetiség esetében több mint 50 %-os) arányban vettek részt a nemzetiségi önkormányzati választásokon.

Ezzel szemben a 2014-es és a 2018-as országgyűlési választásokon a nemzetiségi névjegyzékbe regisztrált választópolgárok száma a névjegyzék lezárásának időpontjában (azaz a szavazást megelőző 2. napon⁴²⁸) az alábbiak szerint alakult (zárójelben a szavazáson ténylegesen megjelentek száma szerepel):

⁴²⁶ <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940340>

⁴²⁷ <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/orsznezemz.html>

⁴²⁸ A regisztráció részletes időrendi alakulását és tendenciáit lásd később.

	Roma (Cigány)	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	14 271 (4 048)	15 209 (11 415)	1 317 (995)	1 623 (1 578)	647 (362)	611 (463)	133 (99)
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	349 (236)	184 (110)	140 (102)	104 (74)	502 (293)	199 (134)	35 289 (19 909)

4. táblázat

A 2014-es országgyűlési választásokon országosan a nemzetiségi névjegyzékbe felvettek választópolgárok aránya⁴²⁹

	Roma (Cigány)	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	18 497 (5 703)	33 168 (26 477)	1 645 (1 245)	2 278 (1 743)	798 (428)	898 (539)	264 (210)
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	427 (296)	268 (159)	239 (159)	158 (104)	556 (270)	252 (199)	59 445 (37 532)

5. táblázat

A 2018-es országgyűlési választásokon országosan a nemzetiségi névjegyzékbe felvettek választópolgárok aránya⁴³⁰

Mind a 2014-es, mind pedig a 2018-as adatok alapján látható, hogy az országgyűlési választásokra jóval kevesebb választópolgár vetette fel magát nemzetiségiként a névjegyzékbe, mint a nemzetiségi önkormányzati választásokon.⁴³¹ A fenti adatok elemzéséhez azonban érdemes még egy adatot rögzíteni, ez pedig a 2014-es és a 2018-as parlamenti választásokon a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazat száma. Ez a 2014-es országgyűlési képviselők választásán 22 022 db szavazat, a 2018-as parlamenti választásokon pedig (a magasabb részvételi arány miatt) 23 831 db szavazat volt. A fentiek alapján jól látható, hogy nyolc nemzetiségnek a 2011-es népszámlálási adatok alapján a teljes összlétszáma sem éri el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges számot, így az ő esetükben akkor sem lenne ezen határ elérhető, ha az összes, az adott

⁴²⁹ <http://www.valasztas.hu/documents/20182/575402/A+nemzetis%C3%A9gi+n%C3%A9vjegy%C3%A9kben+szerepl%C5%91+v%C3%A1laszt%C3%B3polg%C3%A1rok+sz%C3%A1ma+2014+ogv.pdf/c598d3b2-07ef-45f8-82d5-ac1fb75c9f72>

⁴³⁰ <http://www.valasztas.hu/valasztopolgarok-szama> továbbá: http://www.valasztas.hu/orszagos-listakeredmenye?p_p_id=ogylisteredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogylisteredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2

⁴³¹ Ez egyértelműen összefüggésben áll azzal, hogy a nemzetiségi választópolgárok országos pártlistákra nem voksolhatnak. Ennek elemzésére a későbbiekben még visszatérek.

nemzetiséghez tartozó választópolgár, a nemzetiségi névjegyzékbe vetette volna fel magát. A szlovák és a horvát nemzetiség esetében is csak egy nagyon jelentős (már-már extrém) mértékű aktivitás esetében lenne elérhető ezen arányszám. Megállapítható tehát, hogy mindössze a roma és a német nemzetiségnek van valós esélye a kedvezményes kvóta elérésére, amely 2014-ben (az alacsony regisztrációs hajlandóság miatt) egyiküknek sem, 2018-ban pedig csupán a német nemzetiségnek sikerült.⁴³²

A kedvezményes kvóta szerzés miatt felmerült egyenlőség sérelem szükségességi-arányossági vizsgálata során tehát az arányosság igazolása tekintetében még erőteljesebb érvek szólnak amellet, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége nem sérti aránytalan mértékben a választójog egyenlőségét, ugyanis a tényleges mandátumszerzésre csak igen jelentős aktivitás mellett kerülhetne sor, amely azonban sem 2014-ben, sem pedig 2018-ban (kivéve a német nemzetiséget) nem volt tapasztalható.

Jelen pontban vizsgált tartalmi egyenlőség kérdése indokolja a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítása kapcsán annak bevezetése szükségességének továbbgondolását is. A kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámok alakulása, és a nemzetiségek összlétszáma alapján ugyanis joggal tehetjük fel a kérdést, hogy a jogalkotónak vajon valóban szándékában állt-e biztosítani a nemzetiségek valós parlamenti képviseltét, vagy csupán egy gesztus értékű, de a valóságban nem érvényesülő szabályt vezetett be. A fentiek alapján hajlanunk kell afelé, hogy a jogalkotónak csupán az utóbbi volt a célja.⁴³³ Amennyiben viszont ezt a feltevést elfogadjuk, érdemes továbbgondolni a képviselő megvalósulásának egyéb módjait is.⁴³⁴

⁴³² Az egyes nemzetiségek létszáma közötti jelentős különbség, a Vjt. által kialakított rendszer vizsgálata tekintetében még egy további szempont mérlegelését is megkívánja: a nemzetiségek egymáshoz viszonyított egyenlőségét. Az egyes nemzetiségek ugyanis létszámuk tekintetében nem tudnak jelentős bővülést elérni (a fiktív identitások létrehozásán kívül), így a jelenlegi rendszerben a kis létszámú nemzetiségeknek elve kizárt a tényleges mandátumszerzés lehetősége, amely a nagyobb létszámú közösségeknek is csak igen jelentős erőfeszítések árán lehetséges. Így viszont a tartalmi egyenlőtlenség nemcsak a nemzetiségi és nem nemzetiségi választópolgárok, hanem az egyes, különböző nemzetiségekhez tartozó választópolgárok között is felmerülhet. Erre azonban a jogalkotó nem tud választ adni, mivel az egyes nemzetiségekre, különböző mandátumszerzési szabályokat nem hozhat létre, tekintettel arra, hogy az összességében diszkriminatív rendszer létrehozását eredményezné.

⁴³³ Ha elfogadjuk ezen hipotézist, akkor különösen érdekes megjegyezni, hogy a Ve. a 147/A. §-ában, a politikai reklámok kampányidőszakban történő közzétehetőségének szabályozása során, úgy rendelkezik, hogy az egyes médiákban a pártlistát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam négyszázhetven perc, a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam százharminc perc. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tizenhárom nemzetiségi önkormányzatnak, amennyiben országos nemzetiségi listát állít, fejenként tíz perc reklámidő jut, ezzel szemben a politikai pártoknak, azok számának korlátlansága miatt arányaiban nem sokkal több (vagy akár kevesebb is). Így a nemzetiségi listák kis relevanciája ellenére, relatív jelentős reklámidőt kapnak.

⁴³⁴ Erről bővebben lásd az értekezés 7.3. alpontját.

7.2.2. A választójog formai egyenlőségének vizsgálata a nemzetiségi választópolgárok kedvezményes mandátumszerzési lehetőségének tükrében

A másik kritika, amely a választójog egyenlősége és a nemzetiségi választópolgárok országgyűlési képviselők választásán gyakorolt választójoga tekintetében felmerül, az a „kettős” szavazat kizárásának kérdése, azaz a választójog formai egyenlőségének a vizsgálata (misperint minden választópolgárnak ugyanannyi szavazat van). A választójog egyenlőségének elve miatt ugyanis a Vjt. kizárta annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi választópolgárok országos pártlistákra és a saját nemzetiségi listájukra is voksolhassanak. A nemzetiségi választópolgárok tehát a többi választópolgárhoz hasonlóan két szavazattal rendelkeznek, a pártlistákra azonban – ha a nemzetiségük szerinti országos nemzetiségi önkormányzat az országgyűlési választásokon nemzetiségi listát állít – nem szavazhatnak. Politikai preferenciájukat így kizárólag az egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazatukkal fejezhetik ki. Önmagában már az is kérdéseket vet fel e körben, hogy mennyire indokolt egy nemzetiségi választópolgárt választás elé állítani a tekintetben, hogy ő inkább a politikai preferenciáját, vagy elsősorban nemzetiségi alapú érdekképviselőt tartja-e fontosabbnak. Emellett azonban problémát jelenthet, hogy azon nemzetiségi választópolgárok, akik annak ismeretében regisztrálták magukat nemzetiségi választópolgárként, hogy a nemzetiségük számaránya alapján a nemzetiségük szerinti országos lista el tudná érni a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot⁴³⁵, a nemzetiséghez tartozó választópolgárok nem megfelelő számú regisztrációja miatt azonban (ahogyan azt a fenti táblázatok is jelzik), listás szavazatukat kvázi elveszítik, és ezzel együtt már nem is dönthetnek a pártszimpátiájukat kifejező országos lista mellett (hiszen a nemzetiségük szerinti országos önkormányzat állított országos nemzetiségi listát). Ezen aggály azzal együtt is valós, hogy a Ve. szerint a választást megelőző második napig a nemzetiségi választópolgár leiratkozhat a nemzetiségi névjegyzékből.

A fenti szabályozás természetesen jelenleg nem a választójog egyenlőségének a sérelmét valósítja meg (hiszen az országos pártlista és a nemzetiségi lista közötti „választás” kényszere pont, hogy a választójog egyenlőségének a biztosítása miatt került meghatározásra), mégis felveti annak kérdését, hogy a szlovén mintához hasonlóan lehetőség lenne-e a választójog egyenlőségétől való eltérésre azáltal, hogy a nemzetiségi választópolgároknak három

⁴³⁵ 2018-ban ez pl. a roma nemzetiségek esetében merülhetett fel való kérdésként, ugyanis 19 225 fő regisztrált romaként a választópolgári névjegyzékbe, így egy alacsony választási részvételnél, nekik reális lehetőségük lett volna teljes értékű képviselőt (és nem csupán szószólót) küldeni az Országgyűlésbe.

szavazatot biztosítsunk a parlamenti választásokon – azaz, hogy egyszerre szavazhassanak országos pártlistákra és a nemzetiségi listájukra is.

E körben elsőként fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság szerint „azzal, hogy a választásra jogosult polgár a szavazatát valamely párt listájára adja, vállalja annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt – az értékelés szabályai szerint – parlamenti párt lesz, avagy nem kerül be az Országgyűlésbe”.⁴³⁶ Véleményem szerint azonban nem esik azonos alkotmányossági megítélés alá az az eset, amikor a nemzetiségi választópolgár már eleve annak tudatában adja le szavazatát, hogy az biztosan „elveszett”, mint az, amikor olyan pártlistára adja le szavazatát, amely utóbb nem lépi át a Vjt.-ben meghatározott választási küszöböt. Lényegi különbség ugyanis, hogy az országos listát állító pártoknak – még ha relatíve kisebb társadalmi támogatottságot tudnak is felmutatni a többi párthoz képest – legalább elvi esélyük van a mandátumszerzésre. Nem kizárt, hogy a választópolgárok egyre szélesedő körében szerezzenek maguknak olyan támogatást, amely révén a pártlista át tudja lépni a választási küszöböt. Ezzel szemben a nemzetiségi választói névjegyzékbe – a jogi szabályozás alapján – kizárólag a nemzetiségi közösség tagjai kérhetik felvételüket. Az egyes nemzetiségi közösségek lehetséges választópolgárainak száma így eleve adott, az – a választópolgároknak a fiktív nemzetiségi hovatartozásuk megválasztásán kívül – nem bővíthető tetszőlegesen.⁴³⁷ A választójog egyenlőségének elvével összefüggésben emellett azt is érdemes rögzíteni, hogy a Vjt. úgy rendelkezik, hogy amennyiben egy nemzetiségi lista nem szerzi meg a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, az adott nemzetiség nemzetiségi szószóló által képviseltetheti magát a parlamentben. A nemzetiségi szószóló az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény rendelkezései alapján azonban nem gyakorolhatja a képviselőket megillető legfontosabb jogosultságokat. Így nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlés ülésein, csak akkor szólalhat fel a plenáris ülésen, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit vagy jogait érinti, valamint az állandó bizottságoknak sem lehet tagja, üléseiken csak tanácskozási joggal vehet részt.⁴³⁸ A nemzetiségi szószóló gyakorol ugyan egyes képviselői jogosultságokat (így pl. szavazati jog a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában, kérdésfeltevés joga nemzetiségi ügyben, mentelmi jog) azonban az Országgyűlés

⁴³⁶ Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat. Jelen esetben természetesen a „támogatott párt” alatt a nemzetiségi listákat is érteni kell.

⁴³⁷ MAGICZ: i. m. 96.

⁴³⁸ Lásd pl. az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 58. § (3) bekezdés.

döntéshozatalában nem vehet részt.⁴³⁹ A szószólói képviselőt tehát biztosítja ugyan a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét, ám nem azonos súlyú a teljes jogú országgyűlési képviselővel.⁴⁴⁰ Így fennáll a veszélye, hogy a nemzetiségi választópolgár szavazata a jelenlegi megoldás mellett fele annyi értékű lesz.⁴⁴¹

A fenti kérdés valós súlyát érzékelteti az is, hogy a 2014-es és a 2018-as országgyűlési képviselők választásán (az NVI által közzétett adatokból levont következtetések alapján) megfigyelhető volt azon tendencia, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe való regisztráció lezárását követően (ami a szavazást megelőző 16. napra volt tehető) sokan iratkoztak le a nemzetiségi névjegyzékből – elsősorban amiatt, mert már előre látható volt, hogy nem fogják elérni a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, és listás szavazatuk elveszik. Ez a roma választópolgárok esetében 2014-ben közel 7000 főre, 2018-ban pedig nagyságrendileg 800 főre volt tehető. A többi nemzetiség vonatkozásában vagy alapvetően alacsony volt a regisztrációs hajlandóság (11 nemzetiség esetében az összes regisztráció sem érte el a 2000 főt), vagy (mint a németek esetében 2018-ban) olyan jelentős számú volt a regisztráció, amely valós esélyt teremtett a kedvezményes mandátum elérésére.

A fentiek alapján adódik a kérdés, hogy ha a pozitív diszkrimináció megengedhetősége alapján legitim módon létre lehetett hozni a kedvezményes mandátum intézményét, akkor a szlovén minta⁴⁴² alapján lehetőség lenne-e egy olyan modell létrehozására, amely a nemzetiségi választópolgárok számára három szavazat⁴⁴³ (egyéni választókerületben megválasztott, pártlistás és nemzetiségi listás) leadására biztosít lehetőséget (ezzel kiküszöbölve a fenti aggályok egy részét)?

⁴³⁹ A nemzetiségi szószólók inkább egyfajta érdekképviselői pozíciót töltenek be az Országgyűlésben azzal, hogy a nemzetiségi érdekeit, jogait érintő kérdésekben véleményt nyilváníthatnak. Lásd bővebben: SEBŐK Noémi: A szószólók speciális jogállása. In: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamentari jog: az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 116-117., továbbá: ERDŐS i. m. 269-271.

⁴⁴⁰ MAGICZ: i. m. 96.

⁴⁴¹ Ez pedig felvetheti a disszertáció 4.2. alpontjában elemzett politikai egyenlőség elvének a sérelmét is.

⁴⁴² Szlovénia úgynevezett kettős szavazati jogot is biztosít az olasz és magyar nemzetiségi választópolgárok számára, amely lehetővé teszi, hogy saját parlamenti képviselőjük megválasztásán túl a rendes választásokon is részt vehessenek (KOMAC, Miran: *The protection of ethnic minorities in the Republic of Slovenia. In: Slovenia & European standards for the protection of national minorities*. Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 2002. <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1085149378464> 21). A szlovén Alkotmánybíróság ugyanis – az Olaszországgal és Magyarországgal kötött egyezményekre tekintettel – nem találta összeegyeztethetetlennek a választójog egyenlőségének elvével a nemzetiségek kettős szavazati lehetőségét. Fontos még megjegyezni, hogy a nemzetiségek által megválasztott két képviselőnek ráadásul a nemzetiségeket közvetlenül érintő kérdésekben vétőjoga is van (KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: *A kisebbségi közösségek parlamenti képviselőitől*. In: GULYAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövővénytől az államalkotóig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 283-284.).

⁴⁴³ Lásd ezzel összefüggésben a Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának 3032/2006. számú jelentését

http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivek_46-49.pdf.

A fenti kérdés vizsgálata során kiindulási pontként fontos rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában megállapította, hogy „*az »egy ember - egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. [...] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható.*” Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a legitim cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. Fontos kiemelni, hogy a nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzése során is érvényesülnie kell az „egy ember egy szavazat” elvének, ugyanis annak figyelmen kívül hagyása (azaz, ha a nemzetiségi választópolgár két listás szavazattal rendelkezne), a jelenlegi alaptörvényi szabályok mellett, egyértelműen a választójog egyenlőségének elvét sértene.⁴⁴⁴ Mindezek miatt tehát megállapítható, hogy a nemzetiségi választópolgár többes szavazatának kizárása elfogadható az alapjog-korlátozás legitim céljaként. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához azonban önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történjen. A korlátozásnak meg kell felelnie ugyanis az arányosság követelményeinek is, azaz az elérni kívánt cél fontosságának, továbbá az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának is megfelelő arányban kell állnia egymással. A törvényhozó pedig a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Fontos hangsúlyozni, hogy a nemzetiségi választói névjegyzékbe a választópolgárokat kérelmükre veszik fel. A hatályos szabályozás alapján tehát el kell dönteniük, hogy az Alaptörvény alapján védett nemzetiségi identitásukat vagy a szintén alkotmányos védelemben részesülő politikai véleményüket kívánják kinyilvánítani a választás folyamatában. Ez a választási lehetőség pedig arányossá teszi az alapjog-korlátozást. A jelenlegi szabályozás tehát ezek alapján is kiállja az alkotmányosság próbáját.

A kérdés ezek után pusztán az, hogy a szlovén Alkotmánybíróság döntésének indokolása mentén elindulva, célszerű és indokolt lenne-e egy háromszavazatos modell létrehozása (amely a fentiek alapján egyértelműen csak egy a kedvezményes mandátumszerzéshez hasonló logika mentén lenne indokolható). A Velencei Bizottság fentebb már idézett

⁴⁴⁴ Annak természetesen nem lenne azonban akadálya, hogy az alkotmányozó olyan Alaptörvény-módosítást fogadjon el, amely ezt az eltérést lehetővé teszi. Ez ugyanis összhangban állna a nemzetközi követelményekkel is.

jelentésében hangsúlyozta, hogy elméletileg lehetséges a „többes” szavazati jog biztosítása, de csak az adott ország sajátosságainak figyelembe vételével alkalmazható, és ezen extra szavazat csak olyan kivételes intézkedés lehet, azaz alkotmányosan csak akkor igazolható, ha a célt az egyenlő választójogot kevésbé sértő intézkedésekkel lehetetlen elérni, valamint, ha az csak átmeneti jellegű, továbbá ha az csak egy kis létszámú kisebbséget érint. Ezen feltételek figyelembe vételével azonban megállapítható, hogy a „többes” szavazat bevezetése Magyarországon nem lenne indokolt, az ugyanis minden tényező együttes értékelésével jelentősen sértené a választójog jogi és politikai értelemben vett egyenlőségét is. A Magyarországon élő, elismert nemzetiségek összlétszáma ugyanis (a 2011-es népszámlálási adatok alapján) meghaladja a 644 000 főt. Ez az összes választópolgárnak közel 8 %-át jelenti, ami már jelentős létszámnak tekinthető. Ráadásul a kedvezményes mandátum szabályainak figyelembe vételével együtt négy nemzetiség esetében a „kettős” szavazat gyakorlatilag azt jelentené, hogy az ő szavazatuk érdemben többet ér, mint más választópolgáré. Mindemellett pedig annak lehetőségét sem tudnánk kizárni (a korábban kifejtett szabad identitásvállalás illetve „választás” elve miatt), hogy a magukat nemzetiséginek valló választópolgárok száma – fiktív identitások által – jelentősen megnövekedjen. Mindezek mellett pedig érdemes azt is kiemelni, hogy még ha a Vjt. lehetővé is tenné a nemzetiségi listára szavazó választópolgárok számára is az országos listára való szavazás lehetőségét, a nemzetiségek képviselőtét biztosító jelenlegi szabályozással szemben felmerülő problémák, akkor sem oldódnának meg. Így álláspontom szerint a nemzetiségek számára történő „többes” szavazás biztosítása nem tekinthető alkotmányosan megvalósítható alternatívának.

7.3. Összegzés, lehetséges további problémák és irányok

A fentiekben alapján megállapítható tehát, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőtétének kérdése hazánkban nagyon sokáig egy megoldatlan, szabályozatlan kérdés volt. A Vjt. által kialakított rendszer azonban a maga hiányosságaival⁴⁴⁵ együtt kiállja a választójog egyenlőségének próbáját. Mindemellett azonban érintőlegesen érdemes felvetni a kialakított rendszer egyéb hibáit (különösen érdemes visszatérni a nemzetiségek parlamenti képviselőtétének szükségességére), és az azokra adható válaszok lehetséges irányait.

⁴⁴⁵ Kritikai észrevételeket fogalmaz meg többek között: TAR i. m. 32-34.

7.3.1. A Vjt. által kialakított szisztéma – lehetséges – politikai hatásairól

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy egy nemzetiségen alapuló parlamenti képviseletnek az elsődleges célja, magától értendően nem a politikai célok kifejezésében keresendő, hanem a nemzetiség érdekeinek és véleményének országos szinten való képviselésére irányul. Ahogyan arra már utaltam (és e fejezet 7.3.2. alpont b) pontjában részletesen visszatérek), a nemzetiségen alapuló képviselet a kétkamarás parlamentekben tudna ideálisan megvalósulni (itt ugyanis a főszabályoktól való eltérést és a képviselet esetleg más módon való megvalósulását is indokoltnak tekinthetnénk), és amennyiben az meg is jelenik az egykamarás rendszerekben, álláspontom szerint akkor is fontos, hogy a képviselet jellege ne váljon politikai töltetűvé.⁴⁴⁶ A politikai megosztottság természetesen ma is jelen van a nagyobb nemzetiségek országos önkormányzataiban (elsősorban a roma nemzetiség körében). Azonban abban az esetben, ha az országos nemzetiségi önkormányzat listát állít az országgyűlési képviselők választásán, és a kedvezményes mandátum megszerzése által teljes jogú parlamenti képviseletet nyer, akkor sem szabad a képviseletnek politikai jellegűvé válnia. Ugyanis a nemzetiségi önkormányzatok által küldött (listáról megválasztott) országgyűlési képviselő (azaz nem pusztán csak szószóló) munkája során a nemzetisége érdekeit kell, hogy képviselje. Az Országgyűlés azonban számos olyan kérdést is tárgyal, amelynek semmilyen formában nincs kapcsolódási pontja a nemzetiségek érdekeihez. Ezért félok, hogy a nemzetiségi képviselő (akinek valamelyik frakcióba való „beülését” ugyan az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló, 10/2014. (II.24.) Országgyűlési Határozat 1. § (3) bekezdés c) pontja tiltja⁴⁴⁷) megválasztását követően egyik, vagy másik politikai oldalhoz fog „csatlakozni”, és munkáját politikai alapon és nem a nemzetiségének elsődleges érdekei alapján fogja folytatni.⁴⁴⁸ Ezt erősíti az is, hogy a nemzetiségi képviselő teljes mértékben azonos jogokat élvez a többi képviselővel, így szabad mandátuma alapján azt is megteheti,

⁴⁴⁶ E tekintetében PAP András László úgy fogalmaz, hogy egy kizárólag a nemzetiségi képviseletet ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen a kisebbség-semleges kérdések tárgyalásakor ezen képviselő nehezen indokolhatja jelenlétét és szavazatát. PAP 2010. i. m. 424.

Ehhez hasonló állásponton van MÓRÉ Sándor is, aki szerint a nemzetiségi mandátum megteremtésével politikai képviselet, azaz pártképviselet jön létre, ami nemcsak a nemzetiség, hanem „minden” érdek mentén szerveződik. MÓRÉ Sándor: Újból a kétkamarás parlamentről mint intézményes megoldásról. In: CHRONOWSKI – POZSÁR-SZENTMIKLÓS – SMUK – SZABÓ i. m. 691.

⁴⁴⁷ E szerint: „*Azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki [...] c) a nemzetiségi képviselő kivételével olyan független, illetve függetlenné vált képviselő, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta.*” A Házszabály szerint ugyanis a nemzetiségi képviselők és a szószólók munkáját nem képviselőcsoport, hanem a nemzetiségeket képviselő bizottság hangolja össze.

⁴⁴⁸ Ennek veszélye abban is áll, hogy megnövekedhet a nemzetiségekkel szembeni ellenérvés: ha ugyanis a nemzetiségi képviselő a kormánypártokkal szavaz, akkor az ellenzékben, ha pedig az ellenzékkel együtt voksol, akkor a kormánypártokban és azok támogatóiban növekedhet meg a nemzetiség-ellenesség. PAP 2010. i. m. 422.

hogy „szakítva” nemzetisége érdekeivel, tisztán politikai alapon fejti ki tevékenységét. Ez pedig véleményem szerint ellentétes eredményhez vezethet, mint ami a nemzetiségek parlamenti képviseletének a célja kellene, hogy legyen. Ugyanakkor érdemes azt is megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróságnak a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint, az egyes képviselők között nem lehet különbséget tenni aszerint, hogy mandátumukat miként szerezték meg. Így a kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő tisztán politikai alapon megvalósuló tevékenysége alkotmányos alapon nem kifogásolható.

Ennek kapcsán mégis érdemes felvetni az ugyan szélsőséges, de politikai megközelítésben érdekes példát arra, hogy egy nemzetiségi képviselő, hogy válhat teljes mértékben politikailag elkötelezetté.⁴⁴⁹ A kedvezményes mandátum a Vjt. előírása szerint az országos listáról kiosztható 93 mandátumot csökkenti. A példa szemléletesebbé tétele érdekében tételezzük fel, hogy csak egy nemzetiség jut kedvezményes mandátumhoz az Országgyűlésben (mint ahogyan ez 2018-ban is történt). A maradék 198 mandátum azonban ebben az esetben elosztásra kerülhet a két oldal között (az egyes „oldalak” tekintetében természetesen figyelembe véve az egymással szövetségre képes politikai erők eredményének összesítését) egyenlő (azaz 99-99) arányban is.⁴⁵⁰ Így végeredményben (hangsúlyozottan kivételes esetben) előfordulhat, hogy a kormányalakításról⁴⁵¹ a kedvezményes mandátum alapján bejutott nemzetiségi képviselő fog dönteni.⁴⁵² Ez természetesen a korábban leírtak figyelembevételével alkotmányjogi szempontból nem feltétlenül lenne kifogásolható, politikai szempontból azonban azt eredményezheti, hogy a nemzetiségi önkormányzatokon belül éles pártpolitikai harc alakulhat ki a kedvezményes mandátummal bekerülő nemzetiségi képviselő adott politikai oldalhoz való csatlakozása érdekében, amely a képviselet nemzetiségi jellegét erodálná.

7.3.2. Alternatív megoldások a nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítására

A fentiekben láthattuk, hogy a Vjt. jelenlegi szabályozása számos ponton dilemmákat vethet fel. Kérdés azonban, hogy amennyiben elvetjük a jelenlegi megoldást, milyen alternatív

⁴⁴⁹ A kérdéstről lás továbbá: ERDŐS i. m. 262-265.

⁴⁵⁰ Meg kell jegyezni azonban, hogy az új választási rendszer többségi elemeinek túlsúlya miatt, mandátum egyenlőség szinte kizártnak tekinthető.

⁴⁵¹ Vagy épp a 2018-as parlamenti választások eredményének tükrében a 2/3-os többség biztosításáról, vagy megerősítéséről.

⁴⁵² A problémát felveti MÓRÉ i. m. 691. is.

lehetőségek jöhetnek számításba? Ennek kapcsán három különböző irányt érdemes megvizsgálni: egyfelől azt, hogy a jelenlegi szabályozás keretei között maradván milyen egyéb megoldások kínálkoznak; másfelől azt, hogy milyen teljesen más jellegű elképzelések lennének megvalósíthatóak, harmadrészt pedig a teljesen elutasító, a nemzetiségek parlamenti képviselétét kizáró irányt.

a) További megoldási javaslatok a Vjt. kereti között

A jelenlegi szabályozás a nemzetiségek parlamenti képvisellete körében az egykamarás parlamenti keretek között maradó, választáson alapuló képvisellet mellett foglal állást. Ezzel összefüggésben (ahogyan arra a korábbiakban utaltam) szükséges kiemelni, hogy a nemzetiségi választópolgárok csak regisztrációjukat követően (amikor már csak akkor dönthetnek úgy, hogy mégis a politikai preferenciájukat kifejező országos listára való szavazást választják, ha a nemzetiségük szerinti önkormányzat nem állít nemzetiségi listát, vagy ha leiratkoznak a nemzetiségi listáról) szembesülnek azzal, hogy a nem megfelelő számú regisztráció miatt, szavazatukkal eleve nem juttathatnak teljes jogú (azaz szavazati joggal is rendelkező) képviselőt az Országgyűlésbe, így listás szavazatuk eleve elveszik. Ezt a problémát oldhatná meg, ha a nemzetiségi választópolgároknak még a szavazás napján is biztosítanánk a lehetőséget, hogy nemzetiségi identitásának képvisellete helyett, politikai preferenciáját választhassa. Álláspontom szerint ennek két lehetséges formája merülhetne fel. Az egyik megoldás lehetne, ha a nemzetiségi választópolgárok a szavazólapok felvételekor, az egyéni jelöltek nevét tartalmazó szavazólap mellett egy olyan szavazólapot kapnának, amely tartalmazza valamennyi országos listán induló párt neve mellett a nemzetiségi választópolgár saját nemzetisége által indított listát is.⁴⁵³ Ez a megoldás a választások költségeit sem növelné meg – mivel ugyanannyi szavazólapot kellene nyomtatni, mint a jelenleg hatályos szabályok szerint – mégis biztosítaná annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi választópolgár még a szavazófülkébe történő belépésekor is eldönthesse, hogy nemzetiségi vagy politikai alapon adja-e le listás voksát. Ennek a megvalósítása azonban azért nem lenne lehetséges, mivel könnyen felvethetné a választójog titkosságának sérelmét. Ugyanis azokban a szavazókörokbén, ahol pl. egy adott nemzetiséghez tartozónak csak egy választópolgár vallotta magát⁴⁵⁴, és ezen választópolgár nem a nemzetisége szerinti listára szavaz⁴⁵⁵, a

⁴⁵³ Fontos hangsúlyozni, hogy csak és kizárólag a saját nemzetisége szerinti nemzetiségi lista szerepelne a kibővített szavazólapon.

⁴⁵⁴ Vagy épp csak egy-egy különböző nemzetiségű személyek szerepelnek a névjegyzékben.

szavazatszámoló bizottság számára megismerhetővé válna a politikai preferenciája, ami pedig sértené a választójog titkosság követelményét.⁴⁵⁶ Éppen ezért sokkal hatékonyabb és jobb megoldást jelentene, ha a nemzetiségi választópolgár még a szavazás napján is eldönthetné, hogy az előzetesen (a Ve. szabályai szerint a választást megelőző 16. napig) regisztrált nemzetiségi identitása helyett, a politikai preferenciáját részesíti előnyben. Ennek érdekében a nemzetiségi választópolgár számára lehetőséget kellene biztosítani, hogy amennyiben regisztrálta magát egy adott nemzetiség választópolgáraként, a választás napján, a szavazókörben kérhesse a nemzetiségi névjegyzékből való törlését, és ezzel egyidejűleg az országos választói névjegyzékbe való felvételét, valamint azt, hogy ez alapján az országos listára adhassa le a voksát. Ez a megoldás nem lenne idegen a magyar jogi szabályozástól, mivel korábban is lehetősége volt bármely választópolgárnak – akit pl. tévedésből nem vettek fel egy olyan szavazóköri névjegyzékbe, ahol lakóhelye szerint jogosult lenne a szavazásra – hogy a választás napján is kérje a névjegyzékbe való felvételét. Ez ugyan minimális költségnövekedéssel járna – hiszen a nemzetiségi választópolgárok számára két különböző listás szavazat leadására alkalmas szavazólapot kellene előállítani – azonban a választójog alapelveinek sérelme nélkül ki tudná küszöbölni a fent említett problémát. Ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy ez a megoldás sem orvosolná azt a kérdést, hogy (amennyiben a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes kvótához szükséges szavazatszámot) egy szavazati joggal nem rendelkező nemzetiségi szószólot, választások útján „delegáljanak” a parlamentbe. E megoldás megvalósításának gátja lehet továbbá az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a regisztráltak aránya alapján részesülnek kampánytámogatásban. Abban az esetben azonban, ha a nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárok a választás napján mégis az országos listára való szavazást választhatnák, a nemzetiségi önkormányzatok könnyen ki tudnák játszani a támogatási rendszert tömeges fiktív regisztrációkkal.

⁴⁵⁵ A nemzetiségi listára való szavazás esetben ugyanis a szavazat titkosságának követelménye azért nem sérülne, mivel a szavazatszámoló bizottság előtt az érintett választópolgár nemzetiségi hovatartozása a névjegyzék alapján amúgy is egyértelmű.

⁴⁵⁶ Emellett további ellenérvként szolgálhat e megoldással szemben, hogy a nemzetiségi választópolgárok számára félrevezető lehetne egy olyan szavazólap, amelyen egyszerre szereplnének az országos listát állító pártok, és a nemzetisége szerinti országos nemzetiségi önkormányzat listája. Félő ugyanis, hogy ezáltal sok olyan listás szavazat kerülne leadásra, amelyen az érintett választópolgár egy pártlistára és a nemzetiségi önkormányzatának listájára is szavaz. Ezen szavazólapok azonban értelemszerűen érvénytelenek lennének.

b) További megoldási javaslatok a Vjt. rendszerén túl

A nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítása – ahogyan azt a nemzetközi példák is mutatják – nem kizárólag a Vjt. által jelenleg meghatározott keretek között lehetséges. Ennek keretein túllépve alapvetően két megoldás megvizsgálását tartom szükségesnek: 1. Egyfelől az egykamarás parlamenti gondolkodás keretében maradva az országos nemzetiségi önkormányzatok által történő delegálással létrejövő nemzetiségi képviselet kérdését, 2. másfelől a nemzetiségek kétkamarás parlament keretében történő képviseletének megvalósítását.

Mindkét megoldás esetében közös kiindulási pontként rögzíthetjük, hogy a választás és a képviselet együttértelmezése sokszor azt a képzetet kelti, hogy összetartozó, egymást feltételező fogalom párról van szó, azaz, hogy a képviselet csak választás útján valósulhat meg. Holott nem minden választás eredményez képviseletet, illetve a képviselet megvalósulásának sem szükségszerű formája a választás (lehet pl. kinevezéssel, delegálással, vagy épp hivatalból is).⁴⁵⁷ Más megközelítés alapján azonban a képviselet csak szabadon választott képviselők útján valósul meg (ezt tekinthetjük a képviselet klasszikus formájának). Végül pedig létezik olyan megközelítés is, miszerint a képviselet célja az egyes csoportok vonásainak megjelenítése, azaz a statisztikai reprezentáció (ez az arányos képviselet elvének alapja).⁴⁵⁸

1. Az első lehetséges megoldási alternatíva tekintetében szükséges kiemelni, hogy a képviselet fogalmának, illetve tartalmának megközelítése koronként és országonként eltérő lehet. Pl. a képviselő küldött vagy „ügynök” minőségében jár el a szerint a megközelítés szerint, ami alapján a képviselő a megbízói nevében és érdekében cselekszik, azok kifejezett akarata szerint (ilyenek voltak a rendi képviseletek). A képviselet fogalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában is rögzítette, hogy arra csak demokratikus legitimitáció alapján kerülhet sor. A népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak azonban önlegitimálók is lehetnek, ha közvetlen választáson alapulnak, és valamely más hatalmi ág közreműködésével keletkeznek. A hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. A legitimitáció demokratikus tehát akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy

⁴⁵⁷ DEZSŐ 1998. i. m. 18.

⁴⁵⁸ Az egyes megközelítéseket lásd bővebben Uo. 19.

kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható.⁴⁵⁹ Ez alapján az Alkotmánybíróság pl. a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában a demokratikus forrás, valamint a szükséges legitimitáció hiányában nem tartotta alkotmányosnak azt a 2005-ben elfogadott – a köztársasági elnök által alá nem írt – törvényt, amely lehetővé tette volna, hogy a települési kisebbségi önkormányzat megválasztott tagja meghatározott szavazatszám elérése esetén egy nyilatkozat megtételét követően a helyi önkormányzat képviselőtestületének tagjává váljon.⁴⁶⁰ A Vjt. rendelkezései alapján megválasztott nemzetiségi szószóló hasonló funkciót lát el az Országgyűlésben, mint amit a korábbi szabályozás alapján a kisebbség helyi szószólója látott el a helyi önkormányzatban.⁴⁶¹ A szószólói jogköröket 2005. november 25-e és 2012. január 1-je között a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolta. A kisebbségi szószóló tehát annak ellenére vehetett részt tanácskozási joggal a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásában, hogy megbízatását nem a helyi önkormányzati választásokon szerezte. A nemzetiségekről szóló új törvény 2011. november 9-én társadalmi vitára bocsátott tervezete szerint a nemzetiségi szószólót az országos nemzetiségi önkormányzat választotta volna meg (és delegálta volna az Országgyűlésbe) titkos szavazással és minősített többséggel. A törvényjavaslat egyeztetése során még nem volt egyértelmű, hogy a szószóló teljes jogú képviselői jogokat fog-e gyakorolni. A benyújtott és az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslat végül delegálás helyett a nemzetiségi listára leadott szavazatokhoz kötötte a (csak egyes képviselői jogokat gyakorló) szószóló megbízatását. A jelenlegi rendszer azonban – annak következtében, hogy a nemzetiségi szószólókat az országgyűlési képviselő választásokon választják – álláspontom szerint (ahogy arra már korábban utaltam) több alkotmányossági problémát is felvet(ne)⁴⁶². Egyfelől fontos kiemelni, hogy a nemzetiségi szószóló megválasztása esetén sincs érvényességi küszöb. Ez a szabályozás látszólag megfelel ugyan annak, hogy az egyéni választókerületi jelölt is mandátumot szerez a leadott érvényes szavazatok többségével, ami akár egy szavazat is lehet, lényeges különbség azonban, hogy amíg az egyéni választókerületek esetében nincs reális veszélye annak,

⁴⁵⁹ Lásd bővebben 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

⁴⁶⁰ KILÉNYI Géza: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai. In: HAJAS Barnabás – KILÉNYI Géza (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Rejtjel Kiadó, Budapest 2005. 295.

⁴⁶¹ Lásd a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (7) bekezdését.

⁴⁶² Amennyiben a szószólónak lennének érdemi jogosítványai.

hogy a választópolgárok nagyon kis arányban vesznek részt a szavazásban, addig a nemzetiségi szószóló esetében tartani lehet attól, hogy az országgyűlési képviselőkhöz képest elenyésző számú szavazattal fogják „megválasztani”. Fontos kiemelni ugyanis, hogy a jelenlegi szabályozás szerint könnyen előállhat az a helyzet, hogy egy – akár minimális (szélsőséges esetben akár 1) szavazattal megválasztott – nemzetiségi szószóló képviselje az Országgyűlésben azt a nemzetiséget, aki – a kedvezményes kvóta megszerzéséhez viszonyítva jóval nagyobb számú nemzetiségi választópolgár által megválasztott, ezáltal jóval nagyobb legitimitációval rendelkező – országos nemzetiségi önkormányzattal rendelkezik, még akkor is, ha az adott nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állította. A nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel ugyanis kérelemre történik, ami eleve szűrő feltétel, emellett pedig visszatartó erőt jelenthet az is, hogy a nemzetiségi választópolgárokat a Vjt. kizárja a pártlistára való szavazásból. Lényeges szempont továbbá, hogy a Vjt. alapján az országos nemzetiségi önkormányzatoknak a pártokkal versenyző listát kell állítaniuk ahhoz, hogy a szószóló elnyerje megbízatását. A nemzetiségi önkormányzatok azonban más elvek alapján működnek, mint a pártok, így például nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, nincs nyilvántartott tagságuk. Lényeges különbség az is, hogy a pártok bevételeik egy részét kifejezetten választási célokra használják, míg az országos önkormányzatok anyagi forrásai a nemzetiségi kulturális autonómia megvalósítását szolgálják. Emellett az is fontos szempont, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok többsége esetén a választásban való részvételének nincs valós „tétje”, mivel reálisan a listaállítással csak – az akár egy szavazattal megválasztható – szószóló megbízatása érhető el.

Mindezek miatt véleményem szerint a hatályos szabályozáshoz képest sokkal előremutatóbb lenne, ha a nemzetiséget, az akár nagyon kisszámú választópolgár által „megválasztott” nemzetiségi szószóló helyett, a nemzetiségi közösségek által választott országos nemzetiségi önkormányzat által delegált szószóló képviselné⁴⁶³ a parlamentben. PAP András László is hasonló álláspontot képvisel e tekintetben: véleménye szerint a nemzetiségek parlamenti képviseletét a Vjt. által kialakított rendszerrel szemben egyfajta kvázi-képviseelői jogállás megteremtésében lehetne keresni, akár azáltal, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatoknak

⁴⁶³ A képviselet kapcsán fontos kiemelni TÖLGYESSY Péter álláspontját is, aki szerint ahhoz, hogy az érdekképviseletek kifejtthessék véleményüket az Országgyűlésben, elegendő számukra a véleményezés jogának biztosítása. TÖLGYESSY Péter: Országgyűlés és választójog. In: KILÉNYI Géza (szerk): *Alkotmányjogi Füzetek 4. – Parlament, választás*. EXPRINT, Pécs 1989. 28.

törvénykezdeményezési jogot biztosít az alkotmányozó hatalom, az őket érintő kérdések vonatkozásában.⁴⁶⁴ A nemzetiségi szószóló (képviselő) delegálásával összefüggésben érdemes azonban felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság – korábban már idézett – 27/1998. (VI. 16.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta: *„a szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat”*. Ezzel együtt azonban álláspontom szerint a jelenlegi szószólók sem élveznek azonos jogokat az országgyűlési képviselőkkel, így ha a delegáláson alapuló szószólói intézmény jelenne meg az Országgyűlésben – a mostani szószólókkal azonos jogkörökkel – az sem sértené az egyenlő mandátum elvét.

2. A Vjt. rendszerén túli megoldás keresések körében érdemes külön kiemelni, hogy az Alaptörvény megalkotásakor felmerült annak a lehetősége, hogy az Országgyűlés kétkamarás rendszerben működjön tovább – amely megvalósításának fő indoka az Alkotmány nemzetiségek parlamenti képviseletét előíró alkotmányi rendelkezése⁴⁶⁵ volt. A kétkamarás parlamentekkel összefüggésben SZENTE Zoltán egy írásában úgy foglal állást, hogy azokban az államokban, amelyekben a társadalom homogén, a törvényhozás inkább egykamarás, még ott, ahol heterogén(ebb) – vagyis a népesség nyelvi, vallási, etnikai vagy más törésvonalak mentén élesebben tagolt – a kétkamarás rendszer⁴⁶⁶ a megfelelőbb.⁴⁶⁷ A kétkamarás parlamentek nemzetközi tapasztalatai azonban vegyesek, ezért ezek önmagukban sem az elfogadásra sem az elutasításra nem perdöntő érvek.⁴⁶⁸ SALAMON László pl. úgy fogalmaz, hogy az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmájában nincs egyedül üdvözítő, csalhatatlan álláspont.⁴⁶⁹

⁴⁶⁴ PAP 2010. i. m. 425.

⁴⁶⁵ Lásd: az 1949. évi XX. törvény 68. § (3) bekezdését.

⁴⁶⁶ A kétkamarás rendszerben sajátos belső hatalommegosztásról beszélhetünk, hisz a második kamara a törvényhozás megosztását jelenti. SZENTE Zoltán is – John Stuart MILL gondolatát idézve – úgy fogalmaz, hogy az alsóházat (többek között) egy második kamara által lehet ellensúlyozni. MÓRÉ i. m. 687. illetve SZENTE 2010. i. m. 77.

⁴⁶⁷ SZENTE 2010. i. m. 77.

⁴⁶⁸ SZENTPÉTERI Nagy Richárd: A második kamara típusai a világban. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, Budapest, 2011., 95-110.

⁴⁶⁹ SALAMON László: A kétkamarás parlamentről. *Magyar Szemle* 2008/9-10. szám. 31-37.

Magyarországon tehát – a rendszerváltást követően – a nemzetiségek parlamenti képviselével összefüggésben merült fel a második kamara felállításának lehetősége. Ennek elsődleges oka, hogy hazánkban a környező országoktól eltérően (ahol a relatíve nagyszámú nemzetiség egy-egy földrajzi területre koncentrálódik) sokféle és viszonylag kis létszámú nemzetiség él, és azok is az ország területén elszórtan. DEZSŐ Márta szerint ilyen körülmények között a nemzetiségek megfelelő képviselére a második kamara jelentene optimális megoldást, mégpedig abban a formában, hogy a nemzetiségek maguk választanának képviselőket (pl. 1-1-et) a Szenátusba.⁴⁷⁰ MÓRÉ Sándor – a nemzetiségi képviselőnek az egykamarás parlamentekben betöltött szerepének anomáliái miatt – is kifejezetten amellett foglalt állást, hogy a nemzetiségek képviselete a kétkamarás parlamentben lenne ideálisan megvalósítható – amely más érdek-képviseleti problémát is megoldhatna.⁴⁷¹

A nemzetiségek második kamarában megvalósuló képviseletének lehetőségével összefüggésben a továbbiakban érdemes röviden áttekinteni a második kamarák egyes típusait, amelyeket több szempont szerint is csoportosíthatunk.⁴⁷² Egyfelől beszélhetünk *arisztokrata felsőházakról*. Ilyennek tekinthető az angol Lordok Háza, vagy épp az I. világháború előtti magyar Főrendiház. Ennek jellemzője, hogy a tagság öröklődik. Pont emiatt a jellemzője miatt azonban ezen megoldás egy köztársasági államformában teljesen rendszer idegennek tekinthető. A második típusnak a *szövetségi kamarákat* tekinthetjük, amelyekben a szövetségi tagállamok (így pl. az Egyesült Államok tagállamai, vagy Németország tartományai) képviseltetik magukat közvetlenül vagy közvetetten választott képviselők útján. Ez a megoldás minden esetben a kisebb szövetségi tagállam pozícióját erősíti. Tekintettel azonban arra, hogy hazánk nem szövetségi állam, így ezen típus megvalósítása sem lenne lehetséges. Harmadik megoldásként az ún. *korporatív kamarákat* határozhatjuk meg. Az ilyen típusú második kamarák komplex jellegűek, azaz ebben egyszerre lehetnek jelen többek között az egyházak, a nemzetiségek⁴⁷³, a tudományterületek, az egyes szakmák, a társadalmi szervezetek, a helyi önkormányzatok, vagy akár a határon túli állampolgárok képviselői is. JAKAB András álláspontja szerint azonban ez a megoldás

⁴⁷⁰ DEZSŐ 1998. i. m. 118.

⁴⁷¹ MÓRÉ i. m. 691-692.

⁴⁷² Lásd bővebben: JAKAB 2010. i. m. 1-18., továbbá SZENTE 2010. i. m. 81-96.

⁴⁷³ Így pl. a második kamarát a területileg vagy lakosságszám alapján nagyobb országokban (pl. Olaszország) sok esetben azért alakítják ki, hogy a sajátos (pl. kisebbségi) érdekeket minél jobban figyelembe tudják venni a döntés meghozatalakor. Lásd bővebben: PETRÉTEI József: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. INFO – Társadalomtudomány 1999. 47. szám 13.

is zsákutcába vezetné a magyar alkotmányfejlődést. Véleménye szerint ugyanis a korporatív eszme nem elfogadható, mert tévesen azt előfeltételezi, hogy egyazon korporáció csak egyfajta véleményt jeleníthet meg, azaz csak egyfajta (pl. foglalkozás szerinti) érdektípust ismer el, és nem tudja megjeleníteni a területi vagy világnézeti szimpátiákat.⁴⁷⁴ Emellett – álláspontja szerint – ellenérvként hozható fel a korporativizmussal szemben, hogy a foglalkozás (illetve származás vagy identitás) nem ad legitimációt, azt csak a demokratikus választás adna, így egy ilyen kamara felállításával sérülne a demokratikus legitimáció elve. Álláspontom szerint azonban – tekintettel arra, hogy a képviselet nem kizárólag választáson alapulhat, hanem pl. a delegáláson is –, amennyiben pl. a nemzetiségek második kamarában való képviselése az országos nemzetiségi önkormányzatok által történő delegáláson alapulna, akkor a fentiekben felhozott legitimációs kritikai érv is megválaszolható, orvosolható lenne. Negyedik típusként a *közvetlenül választott, vagyis népképviselati* második kamarákat említhetjük. Ilyen jellemző pl. Csehországban, Romániában, vagy épp Spanyolországban⁴⁷⁵. Ez tulajdonképpen a parlament megkettőződését jelenti, így végeredményben ugyanúgy pártlogika alapján épülnek fel és működnek. Ezen megkettőződött kamarák azonban nem a speciális képviselet biztosítására, hanem csak a választási rendszerek természetéből fakadó anomáliák, torzítások kiküszöbölésére alkalmasak (már amennyiben a két kamara megválasztására más választási szisztémát alkalmazunk⁴⁷⁶). Így ez a megoldás a nemzetiségek parlamenti képviselétének megoldására ugyancsak nem lenne megfelelő. JAKAB András egy ötödik típust is elkülönít írásában: az ún. *érdem alapján* összeállított második kamarákat, ahol a volt közjogi méltóságok, vagy a tudomány művészet jeles képviselői kapnak automatikusan helyet.⁴⁷⁷ Ez azonban amellett, hogy számos kérdést felvet (pl. hogy az egyes kitüntetések odaítélésben így a politikai szempont játszana jelentős szerepet), a nemzetiségek (vagy épp a határon túli magyarság) képviselétének a kérdését ugyancsak nem oldaná meg. A fenti kategóriák mellett SZENTE Zoltán további típusként határozza meg a *területi érdekek képviselése* alapján létrejövő második kamarákat. Ezek az ún. regionális államokban (így pl. Olaszországban vagy Spanyolországban) jellemzőek. Ezen államokban az egyes régióknak lehetőségük van

⁴⁷⁴ JAKAB 2010. i. m. 6-7. Véleményem szerint ez a szempont a nemzetiségek esetében nem bír relevanciával.

⁴⁷⁵ SZENTE 2010. i. m. 88.

⁴⁷⁶ így pl. Norvégiában vagy Izlandon ún. ál-második kamara működik, ugyanis mindkét kamarát ugyanazzal a módszerrel választják. JAKAB 2010. i. m. 13.

⁴⁷⁷ Lásd bővebben: JAKAB 2011 i. m.

önálló törvényhozást létrehozni, amely az oszthatatlan szuverenitású központi törvényhozás döntése alapján hozhat döntéseket.⁴⁷⁸

A fentiekben vázolt típusok közül egyértelműen a *korporatív* alapon létrejövő második kamara lenne alkalmas a nemzetiségek parlamenti képviselésének biztosítására. Ez ugyanis képes lenne kiküszöbölni minden – a nemzetiségek parlamenti képviselésével összefüggő – problémát (így pl. a szavazati jog nélküli szószóló, a nem megfelelő számú regisztráció miatt kvázi elvesző nemzetiségi szavazatok stb. kérdését). Mindemellett a második kamara hatékonyabban tudná biztosítani a határon túli magyaroknak a parlamenti képviselését is (orvosolva számos, az értekezés 6. fejezetében felvázolt problémát), és alkalmas lenne arra is, hogy az érdekképviselők is hallathassák hangjukat a törvényhozás folyamatában.⁴⁷⁹

c) *Tagadható-e a nemzetiségek parlamenti képviselésének szükségessége?*

Harmadik lehetséges irányként meg kell említeni azt az elképzelést is, miszerint a nemzetiségek parlamenti képviselésére nincs szükség, mivel a nemzetiségi önkormányzati rendszer a képviselés kérdését eddig is megfelelő módon megoldotta. Ezzel a lehetőséggel azonban nem érdemes érdemben foglalkozni, mivel egyértelműen megállapítható az Alkotmánybíróság korábban is idézett gyakorlatából, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselésének kérdése – már csak az önként vállalt kötelezettség betartása miatt is – megoldatlan volt. Ezért álláspontom szerint az sem lehet megoldás, ha a törvény továbbra sem biztosít semmilyen formában országgyűlési képviselési lehetőséget a hazai nemzetiségek számára.

7.3.3. Konklúzió

A nemzetiségek parlamenti képviselésének megvalósítása minden olyan országban – így Magyarországon is – a választójogi szabályozás központi kérdéseként jelenik meg, ahol a többségi társadalom mellett nagyszámú más nemzetiség él. A nemzetiségek parlamenti képviselésének biztosítására – ahogyan azt a fentiekben is láthattuk – több módszer is létezik. Ezek közül azonban nem lehet egyértelműen kiválasztani azt a módszert, amely a

⁴⁷⁸ SZENTE 2010. i. m. 84-85.

⁴⁷⁹ A nemzetiségek parlamenti képviselésének kérdéséről, a nemzetiségi szószóló intézményéről, és a nemzetiségek második kamarában való megjelenéséről bővebb elemzést végez: MÓRÉ i. m. 690-694.

leghatékonyabban tudja biztosítani a nemzetiségek képviseletét. Feltétlenül törekedni kell azonban arra, hogy a kialakított rendszer a lehető legteljesebb és legszélesebb körű képviseletet biztosítsa a nemzetiségek számára. A jelenlegi rendszer minden elemét figyelembe véve ugyanis – ahogyan arra már korábban utaltam – a Vjt. nemzetiségi képviselők választására vonatkozó szabályai inkább szószóló választást valósítanak meg, mintsem valódi képviselőválasztást – még akkor is, ha 2018-ban a német nemzetiség egy teljes jogú képviselőt tudott az Országgyűlésbe juttatni.

8. Az általános választójog „tudatossági” korlátjairól ⁴⁸⁰

Ahogy értekezésem bevezetőjében is írtam, jelen kutatásomban az általános és egyenlő választójog kihívásai körében az egyik vizsgált elem az ún. „tudatossági” korlát kérdése. Ezen a ponton ismételten fontosnak tartom kiemelni, hogy a „tudatossági” korlátok alatt a választópolgárok belátási képességével összefüggésben értékelt szempontokat értem, amely jelen értelmezésében inkább egyfajta politikai belátási képességet jelent – azaz, hogy az érintett választópolgár a politikai közösség olyan tagja legyen, aki megfelelő rálátással rendelkezik a népképviselői szerv tagjainak kiválasztásához.⁴⁸¹ A „tudatossági” korlát kifejezés tehát – értelmezésemben – nem annak követelményét jelenti, miszerint csak olyan választópolgárok vehetnek részt a választásokon, akik szavazatuk leadásakor racionális, jól átgondolt, a gazdasági és politikai szempontokat is figyelembe vevő döntést tudnak hozni. Ennek megkövetelése ugyanis álláspontom szerint teljesen szembemenne a választójog általánosságának elvével, mivel lényegében egy kvázi műveltségi, tájékozottsági cenzust eredményezne. A választójog gyakorlása során azonban a választópolgároknak nem feltétlenül kell racionális döntést hozniuk. A választójogosultság teljessége⁴⁸² ugyanis (annak alapjogi jellegére is tekintettel) többek között azt jelenti, hogy választópolgároknak nem gazdasági, politikai elemzések útján kell eldönteniük, hogy kire adják a szavazatukat, hanem elegendő akár érzelmi okokból, családi konvenciók alapján vagy épp megszokásból meghozniuk döntésüket (természetesen nem kizárva az első lehetőséget sem). Így amikor értekezésem jelen pontjában a „tudatossági” korlát kifejezést használom, akkor a választópolgárok politikai értelemben vett belátási képességének meglétét értem alatta.⁴⁸³

A „tudatossági” korlát fogalmának fentiek szerinti értelmezése tekintetben fontos kiemelni, hogy a világban jelenleg alkalmazott választási rendszerek szinte mindegyike tartalmaz egy vagy több olyan korlátozást, amely a választópolgárok belátási képességének birtokában való döntését igyekszik garantálni (így pl. minimális életkori határt szab, vagy épp kizárja az

⁴⁸⁰ Disszertációm ezen pontja tekintetében ismételten fontosnak tartom kiemelni, hogy hasonlóan az 6. pontban elemzett belföldi lakóhely követelményének és a választójognak a viszonyához, itt is számos jogon kívüli érv mérlegelése és ismertetése szükséges. Ez különösen fontos a kiskorúak választójoga vonatkozásában, mivel ott a szociológiai, demográfiai szempontok sokkal erőteljesebben jelen vannak, mint bármelyik más – az értekezésben vizsgált – választójogi kérdésnél.

⁴⁸¹ BODNÁR 2014. i. m. 185.

⁴⁸² Ezt fejezi ki az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében deklarált elv is, miszerint a választók akarataikat szabadon formálhatják, így szabadon döntenek el, hogy részt vesznek-e a választásokon és azt is, hogy kire és milyen szempontok alapján adják le voksukat.

⁴⁸³ Fontos tehát hangsúlyozni, hogy a „tudatossági” korlátok léte nem azt jelenti, hogy akinek van választójoga az „tudatos” személy, akinek pedig emiatt az okok miatt (pl. nem töltötte be a 18. életévét) nincs választójogosultsága, az kvázi „tudattalan”.

elmeműködés zavarában élőket az aktív és passzív választójogosultak köréből).⁴⁸⁴ A „tudatossági” korlát tehát egyfajta politikai „érettségként” is értelmezhető (azaz, hogy az érintett választópolgár képes-e felfogni a külvilág történéseit, és képes-e azokat valamilyen formában értékelni, valamint döntése meghozatala során „felhasználni”), amelynek birtokában kell lenni ahhoz, hogy valaki választójogát gyakorolhassa.⁴⁸⁵ Ennek a politikai „érettségnek” a meghatározása azonban magától értetődő módon egy mérlegelés eredménye: így pl. annak eldöntése, hogy egy 16 éves személy már rendelkezik-e ezzel az érettséggel vagy sem, az állam szuverén döntésén múlik (azaz, az állam a népszuverenitás alanyai közé sorolja-e ezen személyeket vagy sem). Másik oldalról azonban úgy is fogalmazhatnánk, hogy a „tudatossági” korlát létének oka az államnak azon kötelessége, miszerint meg kell védenie a *választási rendszer integritását*. FIALA János meghatározása szerint ez azt jelenti, hogy az államnak ki kell zárnia a választójog gyakorlásából az olyan választópolgárokat, akik például belátási képességük teljes vagy részleges hiánya miatt nem tudnak felelősen dönteni választójoguk gyakorlása során⁴⁸⁶ (mivel az ő esetükben nagymértékben fennállna annak a veszélye, hogy helyettük más hozza meg a döntést, más fog élni az ő szavazati jogukkal). A választási rendszer integritásának védelme ugyanis elsősorban az állam – választójoggal összefüggő – objektív intézményvédelmi kötelezettségéhez kapcsolódik. Ennek keretében pedig az állam, mint az alapjog kötelezettje köteles az alapjog által garantált jogok védelmére, valamint az alapjog érvényre juttatása körében köteles az alapjogi intézmény védelmére is⁴⁸⁷ – ez pedig magában foglalja a választás tisztaságának megóvását.⁴⁸⁸

8.1. Szavazati jogot a gyerekeknek? A családi választójog dilemmája

Az általános választójog „tudatossági” korlátjai közé tartozik az életkori korlátozás is, amely létének elsődleges oka, hogy a jogalkotó azt vélelmezi, hogy a választópolgárnak be kell töltenie egy bizonyos életkort ahhoz, hogy megfontolt és körültekintő döntést tudjon hozni szavazata leadásakor.⁴⁸⁹ Wolfgang SCHREIBER szerint „[a] választójog életkorhoz kötése azt garantálja, hogy a választásokon való részvételre megfelelő fokú érettség, értelem és

⁴⁸⁴ Vö.: Stefan OLSSON: Children’s Suffrage (A Critique of the Importance of Voter’s Knowledge for the Well-Being of Democracy). *The International Journal of Children’s Rights* 2008/16., 62-67.

⁴⁸⁵ Ennek okai és indokai tekintetében lásd és vö.: Claudio LÓPEZ-GUERRA: Enfranchising Minors and the Mentally Impaired. *Social Theory and Practice*, Vol. 38, No. 1. (January 2012.), 115-138.

⁴⁸⁶ FIALA i. m. 109.

⁴⁸⁷ BALOGH – SCHANDA i. m. 35-39.

⁴⁸⁸ Lásd: Ve. 2. §-át.

⁴⁸⁹ A „tudatossági” korlát másik oldala a belátási képesség megkövetelése, amelynek problémakörével tanulmányom 8.2. pontjában foglalkozom részletesen.

*felelősségtudat mellett kerüljön sor.*⁴⁹⁰ Kérdés ugyanakkor, hogy meghatározható-e kellő objektivitással ez az életkori határ? Egyáltalán lehetséges-e ezt pontosan kijelölni? De továbbmenve azt is feltehetjük kérdésként, hogy szükség van-e egyáltalán életkori határookra? És amennyiben ezen kérdésre nemmel tudunk felelni, akkor milyen lehetséges megoldási utak állnak előttünk, és azoknak milyen alkotmányossági buktatói vannak? Értekezésem jelen pontjában a fenti kérdéseket vizsgálom meg.

8.1.1. A választójog életkorhoz kötésével összefüggésben felmerülő általános szempontok, fogalmak

A választójogosultság életkorhoz kötése a történelem során és jelenleg is a világ minden táján alkalmazott és elismert korlátja a választójogi szabályozásnak. Már Benjamin CONSTANT is említi írásában az életkori határ szükségességét. Ő úgy fogalmaz, hogy a törvény által megszabott életkornál fiatalabb férfiak vélhetően nem érték még el az értelem szükséges fokát.⁴⁹¹ Hazánkban a történelem során valamennyi választási törvény tartalmazott életkori előírásokat, amelyeknél sok esetben még az aktív és a passzív választójogi korhatár is elvált egymástól. Az 5.985/1919. ME. számú rendelet a választójogosultságot pl. annak adta meg, aki a 24. életévét már betöltötte.⁴⁹² Ezt az általános szabályt a 2.200/1922. ME. rendelet megváltoztatta, ekkortól a 24. életév csak a férfiak választójogosultságának lett az alsó korhatára, a nők csak a 30. életévük betöltésével szerezték meg a választójogosultságot. Az életkorra vonatkozó rendelkezések az 1938-as választási törvénnyel (1938. évi XIX. törvénycikk) igazán bonyolulttá váltak, mert ekkortól már nemcsak a nemek szerint, hanem a választókerületek típusa szerint is különbözött a szabályozás: lajstromos választókerületben 26 évre, egyéni választókerületben pedig 30 évre emelték fel a kötelező korhatárt.⁴⁹³ Nemzetközi összevetésben, ha megvizsgáljuk az egyes európai országok alkotmányait, akkor azt láthatjuk, hogy azok közül mindegyik alkalmaz életkori határt, mind az aktív, mind pedig a passzív választójog feltételeként. Az európai országok többségében az aktív választójogi határt a 18. életévben határozzák meg. Ez alól általánosságban felfele csak *Ciprus* képez kivételt, ahol a ciprusi alkotmány 63. cikk (1) bekezdése szerint csak a 25. életévüket betöltött, belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok rendelkeznek aktív választójoggal.

⁴⁹⁰ Wolfgang SCHREIBER: *Kommentar zum Bundeswahlgesetz*. Varl Heymanns Verlag, Köln, 2009. 308., továbbá: BECKMAN i. m. 91.

⁴⁹¹ CONSTANT i. m. 114.

⁴⁹² 5.985/1919. ME. számú rendelet 1. §.

⁴⁹³ HOLLÓSI i. m. 115-133.

Emellett azonban pl. Olaszországban az alkotmány 58. cikk (1) bekezdése szerint szenátort csak a 25. életévét betöltött választópolgárok választhatnak. Találhatunk példát ugyanakkor az ellenkező „irányra” is. Ausztriában (és ehhez hasonlóan Skóciában is) ugyanis az alkotmány módosítását követően (annak 26. cikke szerint) az aktív választójogi korhatárt 16. életévre csökkentették.⁴⁹⁴

Fentiek ellenére önmagában azonban már az is kérdésként tehető fel, hogy van-e értelme a választójog életkorhoz kötésének? Látható, hogy a történelem során folyamatosan csökkent a választójogosultsághoz előírt korhatár. Az „ideális” korhatár megtalálása azonban nem tisztán alkotmányjogi kérdés: egy nagyon magasra emelt korhatár ugyan kétségtelenül sértené a nemzetközi emberi jogi egyezményeket, de önmagában annak eldöntése, hogy a választójogi korhatár pl. 14, 16 vagy épp 18 évben kerüljön meghúzásra már politikai döntés kérdése.⁴⁹⁵

DOMAHIDI Ákos a választójog életkorhoz kötésével kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy „[...] a jogkorlátozás legarányosabb módszere objektív feltételhez kötni, hogy valaki megfelelően érett és felkészült-e véleményének megjelenítésére politikai kérdésekben [...] [e]rre pedig egy életkori generálklauzula a legalkalmasabb”.⁴⁹⁶ Főszabály szerint tehát a nagykorú állampolgároknak jár a választói jogosultság, azaz az életkori határ általában a 18. életévhez kötődik. A választójog életkorhoz kötése elsősorban azt garantálja, hogy a választáson való részvételre megfelelő fokú érettség, értelem és felelősségtudat mellett kerüljön sor.⁴⁹⁷ Ugyanakkor az is teljesen egyértelmű, hogy önmagában nem egy életkori határ betöltésétől függ az egyén politikai „érettsége”, politikai belátási képessége, hiszen egy nagykorúságot el nem érő személy is rendelkezhet ilyenfajta belátási képességgel, míg egy nagykorú személy is

⁴⁹⁴ A nem európai ország gyakorlatát megvizsgálva azt láthatjuk, hogy csak néhány ország alkalmaz magasabb vagy alacsonyabb korhatárt az aktív választójog tekintetében (pl. a Fidzsi-szigeteken, Kuvaitban, Libanonban és Malajziában 21 év, Japánban és Kamerunban 20 év, Dél-Koreában 19 év, Indonéziában és Szudánban 17 év). BODNÁR 2014. i. m. 188.

Ezzel szemben a passzív választójogi korhatár elég színes képet mutat. Az országok többségében (így pl. hazánkban is) a passzív életkori határ szintén a 18. életévben kerül meghatározásra. Azonban több országban a passzív korhatár elválik az aktívtól. Így azt Bulgáriában az alkotmány 65. cikke a 21. életévhez, Csehországban a cseh alkotmány 19. cikke a Képviselői Kamarában a 21. életévhez, a Szenátusban a 40. életévhez, Lengyelországban az alkotmány 99. cikke a Képviselőházban a 21. életévhez, a Szenátusban a 30. életévhez, Litvániában és Olaszországban a betöltött 25. életévhez (sőt Olaszországban az alkotmány 58. cikke szerint szenátorra csak az választható, aki a 40. életévét betöltötte), Romániában az alkotmány 37. cikk (2) bekezdése a Képviselőház esetében a 23. életévhez, a Szenátus vonatkozásában a 33. életévhez, Szlovákiában pedig az alkotmány 74. cikk (2) bekezdése a 21. életévhez köti.

⁴⁹⁵ Lásd bővebben: JAKAB András: Vajon a gyermekek választójoga az alkotmányjogi válasz a mai demokráciák fenntarthatósági kihívásaira? In: CHRONOWSKI – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY – SMUK – SZABÓ i. m. (a továbbiakban: JAKAB 2017.) 492.

⁴⁹⁶ DOMAHIDI 2009a. i. m. 2471-2494.

⁴⁹⁷ BODNÁR 2014. i. m. 185.

lehet ennek hiányában.⁴⁹⁸ Ezt alátámasztja többek között egy németországi empirikus vizsgálat is, amely kimutatta, hogy a 16 és 17 éves korosztály és a már választójoggal rendelkező fiatal nagykorúak között csak árnyalatnyi különbség mutatkozik a politikai részvételi magatartásban, értékorientáltságban, valamint politikai pártokhoz való viszonyulásukban.⁴⁹⁹ SCHANDA Balázs is úgy fogalmaz a kérdéssel kapcsolatban, hogy „*a nemzetnek, mint politikai közösségnek a kiskorú polgárok is tagjai, kirekesztettségük a politikai jogokból nem magától értetődő.*”⁵⁰⁰ Ennek ellenére manapság az általános választójog legfőbb fennálló korlátja az életkori határ előírása. Ezáltal azonban a társadalomnak (hazánkban) nagyjából a 20 %-a kizárásra kerül a választójogból. Ennek természetesen a fő oka, hogy a jogalkotó úgy tekint erre a korosztályra, mint akiknek nincs meg a szükséges ítélőképessége a közügyekben való részvételhez. Így azonban egyfajta demokratikus deficit keletkezik (hiszen a társadalomnak egy jelentős része nem nyilvánít véleményt a választások során). Ennek feloldására azonban kérdéses, hogy a legmegfelelőbb eszköz-e a kiskorúak választójogba történő bevonása.⁵⁰¹

Mindezek alapján időről időre felmerül tehát – már csak az előzőekben írtak miatt is – ezen életkori határok megváltoztatása (elsősorban annak leszállítása), és sok esetben azoknak a családdal, mint a társadalom legalapvetőbb egységével⁵⁰² való összekapcsolása. Utóbbira hozhatjuk fel példaként az 1922-es magyar választójogi szabályozást. A 2.200/1922. ME.

⁴⁹⁸ A gyermekek választójogi helyzetére a mai jogi felfogásban két fajta megközelítés létezik: egyfelől, hogy a gyermekek eleve ki vannak zárva a választójogból, azzal semmilyen formában nem rendelkeznek, másfelől pedig, hogy rendelkeznek ugyan választójoggal, de azt saját érdekükben nem gyakorolhatják – a megfelelő érettség hiányában. JAKAB 2017. i. m. 493.

⁴⁹⁹ Ursula HOFFMANN-LANGE – Johann de RIJKE: 16jährlige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1996/4.

⁵⁰⁰ SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare* 2012/2., 77-88.

⁵⁰¹ ANTALI Dániel Gábor: Egyenlőbbek az egyenlők között, avagy a kiskorúak után járó választójog. In: ANTALI – JAKÓ – SÜLYÖK i. m. 87.

⁵⁰² A család fogalma és jelentősége hazánkban az Alaptörvénnyel kapott alkotmányos szintű védelmet. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése ugyanis kimondja: „*Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.*” Természetesen a családok védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság is többször állást foglalt. A 4/1990. (III. 4.) AB határozatában a testület kimondta, hogy a házasság a társadalmat alkotó polgárok legalapvetőbb és legtermészetesebb közössége. A 43/2012. (XII. 20.) AB határozatában pedig megállapította, hogy az újonnan születő gyermek élete, mint oltalmazni hivatott érték következik az állam intézményvédelmi kötelezettségéből, hiszen a család – az Alaptörvény szerint – a nemzet fennmaradásának alapja.

A család jelentősége más európai országok alkotmányában is megjelenik. Írország alkotmányának 41. cikke szerint „*az állam elismeri a családot mint a társadalom természetes, elsődleges és alapvető közösségét...*”. A lengyel alkotmány 18. cikk pedig úgy szól, hogy „*[a] Lengyel Köztársaság védi [...] a családot, az anyaságot és apaságot.*” Emellett a lengyel Alkotmány a 23. cikkében rögzíti, hogy a mezőgazdaság alapja a családi gazdaság, vagy épp a 41. cikkében, hogy őrizetbe vétel esetén a családot értesíteni kell. A fentiekén túl az olasz Alkotmány is elismeri a családot természetes egységként, amelynek – az Alkotmány 29. cikke szerint – az alapja a házasság. Lásd továbbá: SCHANDA Balázs: Házasság és család – alkotmányi értékek. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. PAMA könyvek, Pécs, 2009. 118-119.

rendelet szerint ugyanis az a nő, aki az elemi iskola hatodik osztálya helyett csak a negyedik osztályt végezte el, választójogot szerzett, amennyiben legalább három törvényes gyermeke volt életben, és ezek közé beleszámítottak azok is, akik a háborúban estek el.⁵⁰³ Az 1938-as választójogi szabályozás szerint pedig a legalább három életben lévő törvényes gyermekre akkor lehetett hivatkozni, ha az anya tudott írni-olvasni, és a férjének is volt választójoga.⁵⁰⁴ Ezekben az esetekben tehát elsősorban az anyát (nőt) „jutalmazták” gyermekei után a választójogosultság megadásával. Látható tehát, hogy már ekkor is szerepet játszott a választói életkor meghatározásában sok jogon kívüli – például demográfiai – szempont is (elsősorban azért, hogy ösztönözzék a családokat a gyermekvállalásra).

A fentiekkel összhangban SCHANDA Balázs szerint a gyermekek szavazati jogával összefüggésben leggyakrabban felhozott érv, hogy ez „a társadalom fenntartható fejlődését segítené, a politikát arra szorítva, hogy a jövő nemzedékek igényeit nagyobb mértékben vegye figyelembe. Elvi megfontolás, hogy ezzel a választópolgárok közössége közelebb kerülne, jobban egybeesne az állampolgárok közösségével, a néppel. A választójog történetének elmúlt kétszáz éve a választójog fokozatos kiterjesztésének története: míg az általános választójog a 19. század közepén abszurditásként hatott, ma ennek megkérdőjelezése elképzelhetetlen. A választójog azonban ma sem teljesen általános: a legnagyobb [...] kirekesztett csoport éppen a kiskorúaké”.⁵⁰⁵ SCHANDA Balázs úgy véli tehát, hogy a kiskorú népesség politikai képviselője létező, jogosan felvethető kérdés: hiszen a választójog ma sem általános.⁵⁰⁶ Álláspontja szerint a választójog újragondolása egy új, generációk közötti társadalmi szerződés kialakítását jelenthetné, olyan jövőorientáltságot intézményesítené⁵⁰⁷, amire a demokratikus közösségnek égető szüksége lenne.⁵⁰⁸

A fentiek tükrében fontos kiemelni, hogy a 20. század során mind hazánkban, mind pedig más országokban (elsősorban Németországban⁵⁰⁹) felvetődött a gyermekek szavazati jogának,

⁵⁰³ Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet 2. §-át.

⁵⁰⁴ Lásd: az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938. évi XIX. törvencikk 20. §-át.

⁵⁰⁵ SCHANDA 2012. i. m. 77-88., továbbá: SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója? *Magyar Jog 57. évfolyam 2010. október* 608-611., továbbá: SCHANDA 2009. i. m. 123.

⁵⁰⁶ SCHANDA 2010. i. m.

⁵⁰⁷ Ezzel kapcsolatban sokszor előkerülő érv, hogy az egyes politikai pártok programjuk kialakítása során nem törekednek arra, hogy a fiatalok számára kedvező döntéseket hozzanak, mivel a legnépesebb potenciális szavazótábor a nyugdíjas korosztályé, így az ő meggyőzésük sokkal fontosabb a pártok számára. (Lásd: http://index.hu/belfold/2017/09/27/politikusok_es_nyugdijasok/). Ezzel szemben, ha a választójog valamilyen formában kiterjedne a kiskorúakra is, az egyes, választásokon esélyes pártok számára is fontossá válna a jövőorientált politikai üzenet és program megfogalmazása.

⁵⁰⁸ SCHANDA 2012. i. m. 77-88.

⁵⁰⁹ Björn PFADENHAUER egy 2011-ben megjelent monográfiájában pl. a gyermekek választójogának a társadalmi hatásait elemzi. E körben fontos szempontként emeli ki, hogy az egyházak mellett szövetségi szinten is időről-időre felmerült a gyermekek szavazati jogának bevezetése, amely azonban általában meddő vitát hozott. Lásd

illetve a családi választójognak a kérdése.⁵¹⁰ Németországot ebből a szempontból azért érdemes külön kiemelni, mert itt alakultak ki a legélesebb viták a kiskorúak választójogával kapcsolatban. Már 1932-ben javaslatot fogalmazott meg ugyanis a Papeńi tartományi vezető az önálló családok és háborúviseltek részére történő többszavazat biztosítására.⁵¹¹ 1990-ben aztán a német katolikus egyház a sajtón keresztül fejezte ki támogatását a családi választójog iránt, 1993-ban pedig a szövetségi belügyminisztérium szakértői véleményben kérte áttekinteni annak megvalósítási lehetőségeit. A javaslat célja az volt, hogy hangsúlyozzák a családalapítás fontosságát és ösztönözzék a fiatalokat a gyerekvállalásra.⁵¹² A kérdés 2003-ban a szövetségi parlament elé került⁵¹³, a javaslatban pedig azt szerették volna elérni, hogy a gyermek szavazati jogát nagykorúságáig a törvényes képviselő megbízottként gyakorolja. Ezt azonban előbb 2005-ben, majd 2008-ban a Bundestag leszavazta.⁵¹⁴ Hazánkban⁵¹⁵ a jogalkotás területén két irányból is érkezett „javaslat”. Egyfelől a *választójogi korhatár csökkentése* mellett érvelt STÁGEL Bence 2011. március 24-ei parlamenti felszólalásában, amelynek oka az Ausztriában bekövetkezett változás volt⁵¹⁶, illetve egyfajta alternatívaként szolgált a kiskorúak közvetlen választójogával szemben. A másik javaslat a Nagycsaládosok Országos Egyesületének kereti között jelent meg elsőként, majd az Alaptörvény előkészítése során országos szintű politikai vita tárgya lett: ez pedig nem más volt, mint a gyermekeknek biztosítandó, a szülő által gyakorolható választójog megteremtése.⁵¹⁷ Az Alaptörvény elsőként benyújtott szövegében még szerepelt a családi választójogra vonatkozó szabályozás (eszerint „[a] választójogot sarkalatos törvény kiskorúnak is biztosíthatja, kiskorú szavazati jogát – sarkalatos törvény által meghatározott módon – anyja vagy más törvényes képviselője gyakorolhatja úgy, hogy saját szavazatán felül legfeljebb egy szavazatot adhat le”), az elfogadott változat azonban ezt már nem tartalmazta.

részletesebben: Björn PFADENHAUER: *Das Wunsch- und Wahlrecht der Kinder und Jugendhilfe – Entwicklungslinien, rechtliche Grundlegung und institutionelle Bedingungen*. Zugl. Dissertation an der Universität Duisburg-Essen, 2011. 1-265.

⁵¹⁰ A két fogalom (gyermekek szavazati joga, illetve a családi választójog) rokon fogalmak, mégsem tekinthetők teljesen azonosnak. A két fogalom közötti különbségre a későbbiekben visszatérek.

⁵¹¹ FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers 2011/20. szám*, 4.

⁵¹² Uo. 3.

⁵¹³ Egy 1999-es felmérés szerint ugyanis a fiatalok száma csökken és az idős generáció növekszik. Ez pedig azt eredményezi, hogy 2030-ra 100 emberből 70 lesz 60 éves vagy annál idősebb. FRÖHLICH i. m. 3.

⁵¹⁴ Uo.

⁵¹⁵ Ahol – ahogyan azt a korábbiakban is láthattuk – már az 1938-as választási törvény is kiemelten kezelte a családot a választói jogosultság szempontjából.

⁵¹⁶ Ausztriában ugyanis az aktív választójogi korhatárt a 16. életévre csökkentették.

⁵¹⁷ BODNÁR 2014. i. m. 193.

A fentiek tükrében és a további szempontok megértése érdekében mindenképp fontos megtennünk egy fogalmi tisztázást, elkülönítést. A gyermekek választójoga (szavazati joga) és a családi választójog ugyanis megvalósítása tekintetében nem egyenértékű fogalmak. Előbbi esetben arról beszélhetünk (ami a későbbiekben tisztázandó, egyik fő modellnek is tekinthető), hogy a választójognak nincs életkori határa, így már az újszülött állampolgárnak is van választójoga. Itt az ezen belüli egyes további modelleknél az lesz a fő kérdés, hogy a gyermek cselekvőképessége elnyeréséig hogyan „gyakorolhatja” a választójogát. Ezzel szemben a családi választójog modellje nem eredményezi az életkori határ eltörlését, hanem tulajdonképpen a gyermeket vállaló szülőket/szülőt „jutalmazza” egy vagy több plusz szavazattal, így lényegében a gyermeknek alanyi jogon nincs választójoga, hanem a rendszer csak a szülőknek/szülőknek juttat plusz voks(ka)t.

8.1.2. Az életkor, mint az általános választójog korlátjának megítélése a nemzetközi és hazai szabályozás valamint gyakorlat tükrében

Az általános kérdések tisztázását követően vizsgáljuk meg a kérdéssel kapcsolatos releváns nemzetközi és hazai (amennyiben fellelhető a szabályozást és) gyakorlatot.

Mindenképp fontos rögzíteni, hogy az egyes nemzetközi dokumentumok is egyhangúlag legitim korlátozási célként ismerik el a választójog korhatárhoz kötését. Az ENSZ – már korábban is idézett – Emberi Jogi Bizottsága 25. általános kommentár 10. pontja is észszerű korlátnak tartja a választójog alsó korhatárának megállapítását. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye pedig kifejezetten előírja, hogy a választójogot korhatárhoz kell kötni, amelynek felső határa a nagykorúság elérése lehet.⁵¹⁸ Az EBEÉ koppenhágai értekezletének záródokumentuma⁵¹⁹ és az Interparlamentáris Uniónak a szabad és tisztességes választások kritériumáról szóló deklarációja⁵²⁰ pedig a felnőtt állampolgárokat jelöli meg a választójog jogosultjaként. Fontos kiemelni azt is, hogy a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt ENSZ-egyezmény ugyan több politikai jogot is biztosít a

⁵¹⁸ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1 a) alpontját.

⁵¹⁹ Lásd: „Az emberi dimenzióval” foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentum – EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉRTEKEZLET. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.) – 7.3 alpontja szerint: „[a]nnak biztosítása érdekében, hogy a kormányzat hatalmának alapjául a nép akarata szolgáljon, résztvevő államok [...] a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak; [...]”

⁵²⁰ Lásd: az Interparlamentáris Uniónak a szabad és tisztességes választások kritériumáról szóló deklarációja, 2. pont (1) bekezdését: „Every adult citizen has the right to vote in elections, on a non-discriminatory basis.”

gyermeknek (pl. a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot vagy épp az egyesülési jogot⁵²¹), de nem írja elő a választójog biztosítását.

Az EJEB gyakorlatában a választójog életkorhoz kötése csak közvetetten jelenik meg. A *W, X, Y and Z v. Belgium* ügyben az EJEB az EJEE-vel összeegyeztethetőnek tartotta a választójogi korhatárt, valamint azt, hogy Belgiumban a Szenátus tagjává váláshoz a 40. életév betöltése szükséges.⁵²² A korábban már többször említett *Hirst v. the United Kingdom* ügyben pedig kimondta az EJEB, hogy az életkori követelmény indokolható azzal, hogy biztosítani kell a választásokon részt vevők érettségét.

A nemzetközi „trendek” tekintetében érdemes megjegyezni (különösen, mivel Európában elsősorban Németországban jelent meg valós narratívaként a kiskorúak választójoga), hogy a német Alkotmánybíróság is vizsgálta a választójogosultság legalacsonyabb életkorhoz kötését és azt alkotmányosnak találta, elsősorban történeti és szokásjogi tradíciókkal igazolva azt.⁵²³

Magyarországon a választójogi korhatár tekintetében az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy minden nagykorú állampolgár rendelkezik választójogosultsággal. Azaz az Alaptörvény nem életkori határt jelöl meg, hanem egy, a Ptk. segítségével értelmezhető fogalmat. A Ptk. sem nagykorúságról beszél azonban, hanem arról, hogy ki tekinthető kiskorúnak. E szerint kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú személy pedig a házasságkötéssel nagykorúvá válik.⁵²⁴ Ez alapján azonban az olyan 16. életévüket betöltött személyek is rendelkezhetnek választójoggal, akik a Ptk. szabályai szerint 16 évesen házasságot kötöttek, hiszen az így megszerzett nagykorúság csak valamennyi ahhoz kapcsolódó jog egyidejű biztosításával lehetséges. Ez pedig akár még érv is lehet a választójogi korhatár csökkentése mellett.

Hazánkban az alkotmánybírósági gyakorlat nem foglalkozott kifejezetten a kiskorúak választójogának kérdésével. Ez alól egyetlen „kivétel” az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozata, amelyben megállapította a testület, hogy „[...] a gyermekeket megilletik az alapjogok, kivéve a választójog, amelyből az alkotmány kifejezetten kizárja őket.”

⁵²¹ Lásd az Egyezmény 13. cikkét, vagy épp a 15. cikkét.

⁵²² Lásd: *W, X, Y and Z v. Belgium*, no. 6745 and 6746/74.

⁵²³ BODNÁR 2014. i. m. 189.

⁵²⁴ Lásd: Ptk. 2:10. § (1) bekezdés.

8.1.3. Gyermek választójoga kontra családi választójog – felmerülő alkotmányjogi konfliktusok, modellek, lehetséges megoldások

Az általános szempontok, valamint a hazai és nemzetközi gyakorlat tisztázását követően vizsgáljuk meg, milyen megvalósítási irányok/modellek különíthetők el a kiskorúak választójoga tekintetében.⁵²⁵

A kiskorúak választójoga ugyan valódi formában a világon jelenleg sehol nem valósult meg (maximum az életkori határ leszállítására került sor, lásd: Ausztria⁵²⁶, Skócia⁵²⁷ és Málta⁵²⁸), elméleti szinten azonban több modell is kialakult. Az *egyik modell* szerint a gyermekeknek eredeti választójoga van, ami a választási korhatár leszállításával vagy megszüntetésével érhető el, még hozzá anélkül, hogy a szavazat leadásának jogába mást is bevonnánk. Egy *másik modell* szerint a szülők (eredeti választójoga alapján járó) szavazatának számát vagy súlyát kell megnövelni a gyerekek száma alapján. A *harmadik modell* pedig az ún. származékos szülői választójog, ahol a gyermeket a születésénél fogva megilleti a választójog, amit azonban kiskorúsága idején helyette a szülei gyakorolnak.⁵²⁹ A továbbiakban ezen modellek megvalósításának lehetséges problémáit, az azokkal összefüggésben felmerülő alkotmányjogi konfliktusokat tekintem át.

a) A gyermekek eredeti választójogának kérdései

A *gyermek eredeti választójogáról* akkor beszélhetünk, ha a választási korhatárt lecsökkentjük vagy teljesen eltöröljük, a gyermek pedig szavazatát közvetlenül adhatja le. Ezen modellen belül két irányt különíthetünk el. Az *egyik* szerint a választójogi korhatárt teljes mértékben meg kell szüntetni, azaz a választójog az állampolgárt az alapjogi jogképessége megszerzésekor⁵³⁰ már megilleti. Ezen megoldás azonban számos nehézséget felvet. Mindenekelőtt fontos tisztázni, hogy mit is értünk *alapjogi cselekvőképesség*

⁵²⁵ A gyermekek szavazati joga mellett érvel: OLSSON i. m. 55-76.

⁵²⁶ Ausztria Alkotmányának 26. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz: „A Nemzeti Tanácsot a Szövetség lakossága választja a választás napján 16. életévüket betöltött férfiak és nők, közvetlen, titkos és egyéni választójoga alapján [...]”

⁵²⁷ Lásd: Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Bill Section 1. ([http://www.parliament.scot/S4_Bills/Scottish%20Elections%20\(Reduction%20of%20Voting%20Age\)%20Bill/b66s4-introd.pdf](http://www.parliament.scot/S4_Bills/Scottish%20Elections%20(Reduction%20of%20Voting%20Age)%20Bill/b66s4-introd.pdf))

⁵²⁸ Lásd: https://index.hu/kulfold/2018/03/06/malta_valasztas_korhatar/

⁵²⁹ FRÖHLICH i. m., lásd bővebben továbbá: BODNÁR Eszter: Választójog és a választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás Új Folyam* 2011/3. szám.

⁵³⁰ Az alapjogi jogképesség az élve születéskor a születés pillanatától illeti meg az érintett természetes személyt, szemben a polgári jogi jogképességgel, amely élve születés esetében már a fogantatás pillanatától (a születésig ún. feltételes jogképességként) jár. SÁRI – SOMODY i. m. 54.

fogalma alatt, és hogy ez miben tér el a polgári jogi cselekvőképességtől. Utóbbi esetében főszabály szerint a cselekvőképesség teljessége egy objektív életkori határ betöltésétől függ (ez a Ptk. szerint a 14. és a 18. életévhez kötődik). A törvényileg meghatározott életkori határok betöltésével pedig a cselekvőképesség köre mind teljesebbé válik. A polgári jogi cselekvőképesség függ a belátási képesség meglététől is, annak hiánya vagy korlátozott volta ugyanis szintén eredményezheti a polgári jogi értelemben vett cselekvőképesség korlátozását. Ezzel szemben az alapjogi cselekvőképesség azt fejezi ki, hogy az érintettek (az alapjog alanyai) gyakorolhatják-e (illetve közvetlenül gyakorolhatják-e) a jogaikat.⁵³¹ Az alapjogi cselekvőképesség értelmében az alapjog jogosultja az alkotmány vagy törvény keretei között akár egyénileg, akár más útján gyakorolhatja (ha ez az adott alapjoggal összefér) és érvényesítheti az őt (alapjogi jogképessége alapján) megillető jogokat. A választójog tekintetében ez azt jelenti, hogy alapjogi cselekvőképessége annak van, aki rendelkezik választójoggal, és azt gyakorolni is képes.⁵³² A kiskorúak esetében az eredeti választójog modellje tekintetében az utóbbi kérdés megválaszolása jelenthet nehézséget. Ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozatát, amelyben a testület megállapította, hogy *„[a]hol a törvények nem szabályozzák a kis- és fiatalok joggyakorlását, az Alkotmány alapján esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot, milyen vonatkozásban gyakorolhat [a] maga [...] nevében [...]. A gyermek alapjoggyakorlásának – s ezen belül a személyes joggyakorlásnak – lehetősége a joggyakorlás következményeit átfogó döntési képesség kibontakozásával együtt, a növekvő korral egyre szélesebb lesz.”* A fentiek alapján a gyermekek eredeti választójogának modelljében az alapvető alkotmányossági problémát az okozza – mivel ezen modell a gyermek közvetlen részvételét követeli meg a választási eljárásban –, hogy egy cselekvőképességében korlátozott vagy kizárt kiskorú fizikailag és szellemileg sem képes megfelelni azon elvárásoknak, amelyet a választási rendszerek a választópolgároktól megkövetelnek.⁵³³ A közvetlen szavazatleadás így szinte kivitelezhetetlen lenne. Természetesen az is lehetséges, hogy például egy 14 éves kiskorú (az „esetről esetre” történő vizsgálat során) már meg tudna ezen követelményeknek felelni, de olyan differenciált szabályozás kialakítása, amely az életkorhoz igazodna, gyakorlatilag lehetetlen, különösen annak fényében, hogy ebben az esetben arra is megoldást kellene találni, hogy egy újszülött csecsemő hogyan adja le saját maga, közvetlenül a voksát.

⁵³¹ Uo. 55.

⁵³² BODNÁR 2014. i. m. 78-85.

⁵³³ Például hogy megjelenjen a szavazatszámoló bizottság előtt, mozgóurnát igényeljen, aláírja a névjegyzéket, és nem utolsó sorban felelősségteljes döntést hozzon.

A másik irány a gyermek eredeti választójogán belül a választói korhatár leszállítása lehet. A választójogi korhatár leszállításának kérdését Daniel HART és Robert ATKINS is vizsgálta egy tanulmányukban, ahol az amerikai 16-17 éves kiskorúak felkészültségét elemezték a választójog relációjában. A kutatás hipotézise azon állítás volt, miszerint a 16 és 17 éves korosztály számára biztosítani kell az aktív választójoguk gyakorlásának lehetőségét. Ennek alátámasztását abban látták, hogy álláspontjuk szerint egy 16 éves serdülő állampolgári minőségében nem különbözik egy 18. életévét betöltött fiatal felnőttől (az empirikus kutatások ugyanis nem támasztják alá azon feltételezést, miszerint a 18. életévüket be nem töltött 16-17 éves gyermekek társadalmilag éretlenek lennének), ez alapján azonban indokolatlan tőlük megvonni a választójogot. Emellett azért is fontosnak tartanak a választójogi életkor leszállítását, mivel ezzel ösztönözni lehetne az egyes kormányokat, hogy demográfiaileg kedvező döntéseket hozzanak, hiszen „új” választópolgári szegmens kerülne a látóterükbe.⁵³⁴ Az aktív választójogi korhatár leszállítására láthattunk példát Ausztria és Skócia (illetve Málta) esetében, ahol jelenleg is 16. életévben⁵³⁵ jelölték meg az aktív választói jogosultság határát.⁵³⁶ Ezen megoldás esetében a jogalkotó tulajdonképpen amellet foglalna állást, hogy a „tudatossági korlát” keretein belül felállított vélelmet (miszerint bizonyos életkor alatt nincs meg a megfelelő politikai felelősségérzet és tudatosság, azaz végső soron hiányzik az alapjogi cselekvőképesség, és így a választási rendszer integritásának védelme miatt a jogalkotó ezen életkor alatti személyeket kizárja a választójogból) annyiban változtatja meg, hogy azt nem a nagykorúság betöltéséhez, hanem egy alacsonyabb korhatárhoz köti. Álláspontom szerint ezen megoldás célravezető lenne, ugyanis sem a választójog egyenlőségének elvét (hiszen nem lenne sem kevesebb sem több szavazata a kiskorúnak), sem a szavazás közvetlenségének elvét nem sértené (hiszen a kiskorú saját maga adná le a voksát). Az alacsonyabb korhatár lehetne az osztrák megoldáshoz hasonlóan a 16. életév, de akár alacsonyabb is.⁵³⁷

⁵³⁴ Daniel HART – Robert ATKINS: American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds are ready to vote. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 633, *The Child and Citizen* (January 2011.), 201-222.

⁵³⁵ 16 év a választójogi korhatár jelenleg a fentiek kivül: Braziliában, Kubában, Szomáliában és Nicaraguában, 17 év pedig Kelet-Timorban, Indonéziában, Szudánban és Észak-Koreában. JAKAB 2017. i. m. 491.

⁵³⁶ Hasonló megoldást javasolt Magyarországon a Lehet Más a Politika (LMP) is. Lásd: http://index.hu/belfold/2017/10/11/lmp_a_16_evseknek_is_legyen_valasztojoga/.

⁵³⁷ Az aktív választójogi korhatár leszállítása esetében kérdésként merülhet fel, hogy mivel indokolható, hogy az alkotmányozó és (a polgári jogi cselekvőképesség tekintetében) a jogalkotó egy személyt egyszerre tart alkalmasnak arra, hogy döntsön egy népképviseleti szerv összetételéről, és ugyanakkor alkalmatlannak, hogy egyedül megkössön egy nagyobb értékű adás-vételi szerződést. Erre azonban könnyen választ adhatunk akkor, ha a választási korhatár leszállításának indokaként a társadalmi szerződés (azaz a népszuverenitás) minél teljesebb érvényesülését vesszük figyelembe, és a polgári jogi cselekvőképesség határait az egyén védelme szempontjából közelítjük meg (hiszen a Ptk. körébe tartozó jogügyletek közvetlenül az egyénre hatnak ki, míg a

b) *A szülők eredeti választójogának dilemmái*

A második lehetséges *modell* a *szülők eredeti választójogának* megvalósítása. A szülőknek juttatott eredeti választójog azt jelenti, hogy a többlétszavazat közvetlenül a szülőt/szülőket illeti meg, annak függvényében, hogy mennyi gyermek tartozik a szülő felügyeleti joga alá. Ebben az esetben az életkori határt a választási rendszer érintetlenül hagyná, és lényegében a szülőt/szülőket „jutalmazná” plusz szavazatokkal. Ezen megoldás azonban számos súlyos problémát felvet. Kérdéses egyfelől, hogy ebben az esetben mindkét szülőt megilletné-e a szavazati jog? Csak a házasságban élőket illetné meg, vagy a más kapcsolatban gyermeket nevelőket és az elvált szülőket is? A szülői felügyeleti jog kizárása vagy korlátozása ezt a jogosultságot is érintené? Minden gyermek után egy szavazati jog járna vagy az összes gyermekért csak egy? Ha csak az egyik szülő (egyes javaslatok szerint csak az anya⁵³⁸) gyakorolhatná a többlet szavazati jogot, akkor hogyan döntenék el a közös felügyeleti jogot gyakorló szülők, hogy a plusz szavazatot kire adják le (különösen, ha eltérő a politikai nézetük)? Az előbbi esetben hogyan döntenének akkor, ha már elváltak és nem élnek együtt? Lenne kötelező „egyeztetési eljárás”? Meg kellene-e hallgatni a gyermeket, ki kellene-e kérni az ő véleményét is? Ha igen, akkor hogyan lehetne ellenőrizni annak betartását? Hogyan lehetne megvalósítani a szülői eredeti választójogot egy intézeti nevelt gyermeknél? Ilyen és ehhez hasonló kérdések sokasága vethető fel ezen modell esetében.⁵³⁹ Amellett, hogy ezen kérdéseket nem vagy csak nagyon nehezen lehetne megválaszolni⁵⁴⁰, további kézzelfogható

választójog gyakorlása tulajdonképpen az állampolgárok társadalmi szerződésből eredő véleménynyilvánításaként értékelhető).

Hasonló kérdések tekintetében lásd továbbá: Isabel RUPPRECHT: *Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit*. Nomos, Baden-Baden, 2012.

⁵³⁸ 2011-ben a sajtóban olyan alternatíva is felmerült, hogy minden gyermeket nevelő család – a gyermekek számától függetlenül – egy többlétszavazatot kapna. Egy ilyen elképzelést támogató szöveg a következő formában jelenhet meg: „*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. Minden gyermeket nevelő család egy többlétszavazattal rendelkezik, melyet az anya gyakorol.*” FRÖHLICH i. m. 9.

⁵³⁹ A kérdések egy részét lásd: ANTALI i. m. 87.

⁵⁴⁰ FRÖHLICH Johanna tanulmányában több lehetséges megoldást is felkínál. A szülők közötti vita tekintetében álláspontja szerint a probléma aránylag egyszerűen megoldható azzal, hogy a törvényes képviselői intézmény révén már egyébként is létező és működő konstrukcióhoz rendelnénk még egy további funkciót. Hangsúlyozza továbbá, hogy – a családi választójog célját tekintve – a család és a kiskorú gyermek érdekének megjelenítése okán a gondozóval vagy a gyámmal szemben a szülők kiemelt jelentőségük a választójog gyakorlásában. Így, amennyiben az ez idáig is értékelhető okokból a gyermek szülője nem jogosult a gyermek érdekeit sem annak vagyoni, iskoláztatási vagy egyéb kérdésekben eldönteni, így ugyanilyen döntési jog megadása az aktív választójog esetében sem indokolt. Az elvált szülők esetén tehát eszerint a törvényes képviselő szülő gyakorolná az aktív választójogot. A szülők kijelölése kérdésében több lehetőséget is felvet. Bár alapesetben, tehát házasságban együtt élő vérszerinti szülők esetében a gyermek érdekében hozott döntések többnyire közösen meghozott, egyeztetett döntések, ezek azonban a választójog titkosságával nehezen összeegyeztethetőek. A szavazatfelezés, vagyis a közösen leadott szavazat, amiatt sem lenne kivitelezhető, mert kisebb

problémák is felmerülnek. Az egyik ilyen kérdés a választójog *egyenlősége*. KIS János szerint a választójog egyenlősége egy abszolút követelmény (így például egy szavazónak tilos egyszerre több ugyanolyan szavazatot leadnia).⁵⁴¹ Ezen „érvelés” kapcsán érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság azon álláspontját – amelyet például a 22/2005. (VI. 17.) határozatban fejtett ki a testület⁵⁴² –, miszerint a választójog a politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlő értékességét fejezi ki, és hogy a választói egyenlőségnek nemcsak a választás napján kell megvalósulnia, hanem az egész választási eljárásban (utóbbi esetben a szülői többlet szavazati jog nehezen lenne értelmezhető – például egy ajánlás esetében). A 33/2000. (X. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Ezek alapján is jól látható, hogy a szülőknek juttatott többletszavazat egyértelműen sértené a választójog egyenlőségének elvét (amellett, hogy a fentiek szerinti nehezen áthidalható kérdéseket vet fel), így ezen megoldás megvalósítását is el kell vetnünk.

c) *A származékos szülői választójog problémái*

A harmadik *modell* az ún. *származékos szülői választójog* megoldása, amelyet nevezhetnénk helyettesítő modellnek is.⁵⁴³ E modell alapján a választási korhatár teljesen eltörlésre kerülne, de a gyermeknek juttatott aktív választójogot nem a gyermek, hanem a szülő vagy törvényes képviselője, mint bizalmi megbízott gyakorolná. Klaus NOPPER a kérdés vizsgálatával összefüggésben úgy fogalmaz, hogy a gyermekeket azért illetné meg a születésüktől fogva a választójog, mivel a közjogi jogképesség minden állampolgárt korától függetlenül megilleti,

választóközrökben a kiskorúak csekély számára tekintettel a szülői szavazati részek beazonosíthatóvá válnának. A szavazatokat tehát külön-külön, gyermekenként javasolja FRÖHLICH elosztani. A legjárhatóbb útnak az a megoldás tűnik, mely szerint a páratlan gyermekszavazat az anyára, a páros az apára jutna, vagy fordítva. Ettől a szülők csak konszenzussal vagy a szavazóközrök vezetője előtt tett nyilatkozattal térhetnének el. A korban következő kiskorú gyermek szavazati jogát a mindenkor másik szülő gyakorolná. FRÖHLICH i. m. 9.

⁵⁴¹ KIS i. m. 69-72.

⁵⁴² Hasonlóképpen rendelkezett a 47/2006. (X. 5.) AB határozat, valamint a 32/2004 (IX. 14.) AB határozat is.

⁵⁴³ E modellt szokták Demény-féle (*Demeny Voting*) szavazatnak is hívni, mert többek között Demény Pál fogalmazott meg ilyen javaslatot 1986-ban. Paul DEMENY: Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects. *Population and Development Review (supplement)* 1986. 335-358.

Ennek lényege, hogy a gyermek helyett a szülő rendelkezik a gyermek szavazati jogával, még hozzá úgy, hogy mindkét szülő fél szavazatával rendelkezik. Warren C. SANDERSON: A Near Electoral Majority of Pensioners. *Population and Development Review, Vol. 33, No. 3 (Sep., 2007), 543-554.*

amíg azonban a szükséges korhatárt el nem éri, nem képes döntést hozni, ezért addig törvényes képviselője útján gyakorolhatja ezen jogokat.⁵⁴⁴ Ez a lehetőség nagy hasonlóságot mutatna a Nagy-Britanniában⁵⁴⁵ és Franciaországban⁵⁴⁶ alkalmazott ún. *proxy voting*, azaz a helyettesítő szavazás modelljével, ami szerint egy meghatalmazott által adhatja le szavazatát az, aki meghatározott ok miatt nem tud megjelenni a választásokon, viszont a választási névjegyzékben szerepel.⁵⁴⁷ A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint azonban nagyon szigorú szabályokat kell megállapítani a megbízott útján történő szavazáshoz: így például rögzíteni kell, hogy egy megbízott legfeljebb hány választópolgárt képviselhet.⁵⁴⁸ Természetesen a helyettesítő modellel szemben is több aggály megfogalmazható. Az egyik ilyen a választás *közvetlenségének* kérdése, hiszen választójoga a gyermeknek van, azt mégis a szülő vagy gyám gyakorolná, mint kvázi megbízott. A szavazás *közvetlensége elvének* lényege, hogy a választói döntés kinyilvánítása során a választók és a választottak közé nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát.⁵⁴⁹ Látszólag tehát ezen megoldás szembemegy a választás közvetlenségének elvével. SCHANDA Balázs szerint azonban ezen ellenérv nem tűnik megalapozottnak. Álláspontja szerint ugyanis a helyettesítő modell által a politika magától értetődően nagyobb súllyal – pontosabban tényleges súlyuknak megfelelően – venné figyelembe a gyermekeket, illetve azokat, akik a kiskorú gyermekek érdekeinek jogos kifejezői, azaz a szülőket.⁵⁵⁰ További ellenérv lehet azonban a helyettesítő modellel szemben, hogy a gyermek törvényes képviselője nem biztos, hogy a gyermek érdekeit tenné előtérbe, hanem saját érdekeit érvényesítené a gyermek szavazati jogának kapcsán. E félelem természetesen hasonlóan a *szülői eredeti választójoghoz* jogosan felmerül, mint ahogyan az ott felvetett kérdések is (például hogy melyik szülő lenne jogosult a helyettesítésre,

⁵⁴⁴ Klaus NOPPER: *Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinnst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?*, Diss., Tübingen, Univ., 1999. 1.

⁵⁴⁵ FRÖHLICH i. m. 10.

⁵⁴⁶ E szerint meghatalmazással történő szavazás minden választópolgár számára lehetséges, aki nem képes a szavazás napján a választási irodában megjelenni. E tekintetben még az indok igazolása sem szükséges (akár egy nyaralás is elegendő indok lehet). A meghatalmazással való szavazásra kiterjedt garanciális jellegű szabályok vonatkoznak. A választónak a választást megelőzően a megfelelő hatóságok előtt írásban kell meghatalmaznia azt a személyt, aki helyette szavazni fog. További megszorítás, hogy egy meghatalmazott választópolgár kizárólag egy Franciaországban adott meghatalmazással vagy két Franciaországon kívül adott meghatalmazással szavazhat. A francia modell tekintetében lásd bővebben: Michel VERPEAUX: A francia példa. A választásokon való részvétel feltételei, avagy „az állampolgárok és választópolgárok”. In: CSERNY – TÉGLÁSI i. m. 119-127.

⁵⁴⁷ Jane RUTHERFORD e tekintetben a következőképpen fogalmaz: „[a] képviselet a szavazati jog delegálásának szokásos rendszere. Voltaképpen a demokrácia teljes rendszerét tekinthetjük úgy, mint amely a választott képviselőket ruhazza fel választói képviseletének jogával.” Jane RUTHERFORD: One Child, One Vote: Prixies for Parents. *Minnesota Law Review* 1998/6. szám, 1463-1525. Idézi: JAKAB 2017. i. m. 494.

⁵⁴⁸ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének 3.2.2.1. pontját.

⁵⁴⁹ DEZSŐ 1998. i. m. 18.

⁵⁵⁰ SCHANDA 2012. i. m.

mennyiben kellene kikérni a gyermek véleményét stb.). Így tehát megállapítható, hogy bár a helyettesítési modell egy nemzetközi példákra is alapozható, ezáltal alkotmányosan jobban igazolható megoldása lenne a kiskorúak választójogának, mint a szülői eredeti választójog⁵⁵¹, mégis számos megvalósítási nehézséget vetne fel.⁵⁵²

8.1.4. Összegzés, konklúziók

Jól látható tehát a fentiek alapján, hogy a gyermekek választójogának bevezetése újra és újra előkerülő kérdés, de megvalósítási nehézségei miatt máig nem alkalmazott módszer. Ennek a kérdésnek a vizsgálata azonban újfent megerősíti azt a hipotézist, miszerint minden általános választójog bővítésére irányuló változtatásra akkor kerül sor, amikor a mögött a jogalkotó valamilyen politikai hasznot lát. A gyermekek választójoga tekintetében azonban ez a politikai értelemben vett fordulópont még nem következett be.⁵⁵³

⁵⁵¹ Ezzel együtt Franz REIMER egy tanulmányában azt hangsúlyozza, hogy szerinte a származékos szülői választójog kapcsán abból kell kiindulni, hogy a választójog gyakorlója (azaz a szülő) képes a gyermek szavazatát a gyermek érdekében leadni, és ha a származékos szülői választójogot az azt gyakorló tartalmilag elkülönített választójogának tekintjük, akkor az nem sérti a választójog egyenlőségének elvét sem. Franz REIMER: *Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an“*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2004. 322–339.

⁵⁵² A fenti modellek mellett JAKAB András egy további lehetséges megoldást (ennek vonatkozásában lásd továbbá: Andrew REHFELD: *The Child as Democratic Citizen. The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2011/1. 141-166.: REHFELD tanulmányában arra az álláspontra helyezkedik, hogy a gyermekeket nagykorúságukig csak töredékszavazat illeti meg, azaz bizonyos életkorától (pl. 12. életév) gyakorolhatja választójogát, de szavazata kevesebbet ér, és teljessé csak 18. életévének betöltésével válik. Ez azonban egyértelműen sértene a választójog egyenlőségének elvét.) is említ: a szavazatmegőrzés lehetőségét (lásd továbbá: Alessandra CASELLA: *Storable Votes. Games and Economic Behavior* 2005/2. szám, 391-419.). Ez lényegében azt jelentené, hogy a gyermekek összegyűjthetik 18 éves korukig a korábban le nem adott voksaikat, amelyeket aztán nagykorúságuk betöltésekor egyszerre adhatnak le (egyszerre akár 4-5 szavazatot is) – ezáltal senki nem szavazhatna helyettük, mégse veszne el a voksuk. Ez a megoldás azonban a JAKAB András véleménye szerint – melyet magam is osztok – elvi problémába ütközik: a szavazat ugyanis nem töke, amelyet összegyűjthetünk, és tárolhatunk, majd tetszőlegesen felhasználhatunk. Azt csak adott időpontban lehet gyakorolni, egy akkor meghozott döntés alapján. (JAKAB 2017. i. m. 496.) Az pedig magától értetődő, hogy ezen megoldás jelentősen sértene a választójog egyenlőségének elvét.

⁵⁵³ A gyermekek választójogának bevezetésével összefüggésben érdemes megvizsgálni egy további jogon kívüli kérdést: van-e egy társadalomban értékconszenzus, és ha igen akkor az milyen szempontok alapján lehetséges? Kétségtelen, hogy vannak olyan, a társadalmi együttélés során kialakuló szabályok, amelyek értékconszenzust eredményeznek a társadalom többségében. Így pl. nagyjából elfogadott, hogy a hölgyeket engedjük előrébb az ajtónál, vagy, hogy először a nőket és a gyermekeket mentjük ki a süllyedő hajóról. A tekintetben azonban kérdéses, hogy létezhet-e értékconszenzus, hogy egy társadalom csak akkor fenntartható, ha sok gyermek születik. A nemzetközi szociológiai irodalomban létezik ugyanis egy ún. D.I.N.K. elmélet, azaz a „*dual income, no kids*”-elv („dupla jövedelem gyerek nélkül”). Ez olyan gyermektelen párokra használatos kifejezés, ahol mindkét fél jövedelmet kap. Ezen párok pedig úgy döntenek, tudatosan, gazdasági megfontolásból, hogy nem vállalnak gyermeket (a saját jobb megélhetésük érdekében). Ezen párok aránya mára a nyugati társadalmakban igen jelentősre tehető. Az ilyen párok biztosan nem lesznek értékconszenzusban azokkal, akik számára a gyermekvállalás kiemelt fontosságú. Így a gyermekeknek, vagy az utánuk járó választójog tekintetében is sokkal nehezebb lesz megtalálni azt az értékalapot, amelyre építve a politikai fordulópont is elérkezhet. (A D.I.N.K. tekintetében FEKETE Gyula: *A nyugat halála. Hítel* 21. évf. 6. sz., 3-12. <http://epa.oszk.hu/01300/01343/00077/pdf/20080630-81469.pdf>).

Megoldási lehetőségeket a fentiek szerint láthatunk. Azok közül a helyettesítési modell, vagy konzervatívabb megoldásként az életkor leszállítása az alkotmányos elvek figyelembevételével mellett teljes mértékben megvalósítható lenne. Ugyanakkor láthatjuk azt is, hogy szakmai körökben is eléggé megosztó kérdéstről van szó. ANTALI Dániel Gábor pl. aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy egyes személyek a többletjogokért és juttatásokért vállalnak gyereket.⁵⁵⁴ Ludvig BECKMAN álláspontja szerint pedig a gyermekeknek nem szabad választójogot adni, mivel neki nem érdeke, hogy a választójoga által részt vegyen a szavazat leadásával járó felelősség vállalásban.⁵⁵⁵ Magam részéről ugyanakkor SCHANDA Balázs álláspontját osztom: a jogalkotónak a társadalom jövője szempontjából fontos lenne a fiatalság felé nyitnia, és a szavazati jog valamilyen formában rájuk történő kiterjesztésével ösztönöznie a politikát, hogy a fiatalságot segítő döntéseket hozzon. Ezt az álláspontot osztja JAKAB András is egy írásában. Eszerint *„ha a gyermekek érdekei nagyobb hangsúlyt kapnak, akkor az is lehet, hogy a társadalombiztosítás rendszere (a juttatásokat is beleértve) kedvezőbb lesz a családok számára, ez pedig ösztönözheti a gyermekvállalást.”*⁵⁵⁶ Szintén JAKAB András fejt ki egy másik tanulmányában, hogy a hosszú távú fenntarthatóság egy demokratikus állam fennmaradásának a kulcsa is egyben. Ehhez pedig fel kell ismerni azokat a szempontokat, amelyek ennek megvalósításához szükségesek: így pl. a gyermekek választójogának kérdéskörét (mint demográfiai fenntarthatóságot). Ezzel összefüggésben Arnold J. TOYNBEE-t idézve emlékeztet JAKAB András, hogy *„[...] a civilizációk [...] az egymást követő kihívásokra adott sikeres válaszok révén születnek és növekszenek. [...]”*. Tanulmányában ezzel összefüggésben azt is kiemeli, hogy a gyermekek szavazati jogának biztosításával elérhető, hogy az egyre öregedő populációban, a kormányzatok a rövidtávú célok előtérbe helyezése helyett a hosszú távú célokat tartsák szem előtt, és törekedjenek arra, hogy a családoknak kedvező döntéseket hozzanak.⁵⁵⁷ Emellett álláspontom szerint a választójog kiterjesztésével csökkenteni lehetne azt a demokratikus deficitet is, amelyet jelenleg az életkori cenzus miatt a legjelentősebb választójogból kizárt közösség (a kiskorúak) „okoz”.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ ANTALI i. m.

⁵⁵⁵ E körben vö. továbbá: BECKMAN i. m. 103-106., 119.

⁵⁵⁶ JAKAB András: fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle 2016/3. szám 4.*

⁵⁵⁷ JAKAB 2017. i. m. 486., 488., 489.

⁵⁵⁸ Ezzel kapcsolatban fontos ugyanakkor kiemelni Heiko HOLSTE álláspontját, aki szerint tekintettel arra, hogy a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, az egész népet képviselik, így azok érdekeit is meg kell jeleníteniük a parlamenti munkájuk során, akik nem választották, nem választhatták meg őket – azaz a gyermekek érdekeit is. Ezáltal azonban álláspontja szerint nincs szükség a választójog általánosságának kiterjesztésére. Heiko HOLSTE: *Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? Die Öffentliche Verwaltung 2005/3.*, 114-115., Lásd továbbá: JAKAB 2017. i. m. 490.

8.2. A gondnokság alatt állók választójoga

A „tudatossági” korlát – értekezésemben vizsgált – másik eleme (a választójog életkori határhoz történő kötése mellett) a belátási képesség hiánya⁵⁵⁹ – az Alaptörvény elfogadása ugyanis e tekintetben is jelentős változást hozott. Korábban az Alkotmány 70. § (5) bekezdése automatikus kizárási okokat határozott meg⁵⁶⁰, ezzel szemben az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján a választójogból történő kizárássra csak bírósági döntés alapján kerülhet sor.⁵⁶¹ A változás az EJEB elmúlt években hozott döntéseire vezethető vissza. Számos országgal szemben született ugyanis elmarasztaló ítélet az elmúlt években, elsősorban a fogva tartottak választójogával összefüggésben.⁵⁶²

A belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás (amely tehát elsősorban a fogyatékossgal élő személyeket érinti) még a korlátozási okok között is speciális kérdéseket vet fel.⁵⁶³ E tekintetben ugyanis egy alapvető ellentmondással kell megbirkóznia a választási rendszereknek. Egyrészt a választójognak, mint alapvető politikai jognak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlása megköveteli, hogy az mindenki számára (aki főszabály szerint a választójogosultak körébe tartozna) elérhetővé váljon. Másrészt azonban – ahogyan azt a korábbiakban már említettem – az állam kötelessége megvédeni a választási rendszer integritását.⁵⁶⁴ Utóbbival kapcsolatban ismételten fontos kiemelni, hogy a választási rendszer integritásának védelme szorosan összefügg az állam – választójoggal, mint alapjoggal kapcsolatos – intézményvédelmi kötelezettségével.⁵⁶⁵ Ebből ugyanis – jelen esetben – nemcsak az következik, hogy az államnak biztosítania kell a választójog gyakorlását, hanem az is, hogy ki kell kényszerítenie, hogy ne csak maga az állam, hanem

⁵⁵⁹ Egyes szerzők kifejezetten úgy vélekednek (pl. BODNÁR Eszter), hogy annak biztosítása, hogy csak a tudatos döntésre képes polgárok vegyenek részt a választásokon, tulajdonképpen egy általános, kvázi „tudatossági cenzus” lenne, amelynek a bevezetése a 21. században elképzelhetetlen. Vö.: BODNÁR 2014. i. m. 109.

⁵⁶⁰ E szerint nem volt választójoga annak, aki 1. jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt állt, 2. szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését töltötte.

⁵⁶¹ Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése szerint: „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”

⁵⁶² BODNÁR Eszter: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*. 101. http://www.academia.edu/13047608/V%C3%A1laszt%C3%B3jog_%C3%A9s_v%C3%A1laszt%C3%A1si_rendszerek_az_Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyben

⁵⁶³ Lásd többek között: *Mental Disability and the Right to Vote (Notes)* In: The Yale Law Journal, Vol. 88, No. 8. (Jul., 1979.), 1644-1664., továbbá: Joseph FISHKIN: *Equal Citizenship and the Individual Right to Vote. Indiana Law Journal Vol. 86. 2011.* 1353-1354.

⁵⁶⁴ Vö.: BECKMAN i. m. 165-166.

⁵⁶⁵ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán szerint a demokratikus társadalom alapja az egyenlő méltóságú személyek közössége, akik a politikai részvételi jogok teljességével kell, hogy rendelkezzenek. A belátási képesség korlátozottsága miatti kizáró döntés ezt az elvet továbbra is áttöri, ugyanakkor a korlátozás céljaként más alapvető jogok, vagy egyéb alkotmányos értékek védelme csak nagyon távoli összefüggésben vethető fel. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2012. i. m. 191.

más magánszemély is tartózkodjon annak megsértésétől. Ebből pedig az is következik, hogy bizonyos esetekben az állam köteles lesz a választópolgárt más választópolgároktól megvédenie, a választójog gyakorlásának biztosítása, illetve a választás tisztaságának megóvása érdekében. A belátási képesség hiánya, mint az általános választójogot korlátozó elem tekintetében pedig elsősorban az utóbbinak van jelentősége. Ugyanis ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, a választójognak a – belátási képességük hiánya miatt választójogukban korlátozott személyekre történő – teljes körű kiterjesztése felveti a választások tisztasága sérelmének a lehetőségét.⁵⁶⁶

A Ve. hatályba lépésével – összhangban az Alaptörvény Alkotmányhoz képest megváltozott szabályozásával – a választójogból történő kizárás módszere megváltozott.⁵⁶⁷ Így már a belátási képesség hiánya miatt is csak a gondnokság alá helyezés tényétől különálló bírósági döntés alapján lehetséges korlátozni az érintett személy választójogát. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán szerint azonban a választójogosultak körének bővítése nem tekinthető befejezett, lezárt kérdésnek, az alkotmányos normák szintjén sem. Álláspontja szerint ugyanis meggyőző érvek szólnak amellett, hogy a mentális zavar önmagában nem szolgáltat legitim alapot a választójogból – így a politikai közösségből – történő kizárásról szóló döntésre.⁵⁶⁸ Mindezek alapján disszertációm jelen pontjában a belátási képesség és a választójog kapcsolatát vizsgálom a jogalkotói és jogalkalmazói kihívások oldaláról.

8.2.1. A belátási képesség kérdése – a fogyatékoság fogalma

A fenti kérdések alapos vizsgálata előtt fontos meghatározni a fogyatékoság definícióját, hiszen a belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás elsősorban a fogyatékosággal élőket érinti. A fogyatékoság definiálása arra is különös hatással van, hogy hogyan bánnak a kormányzatok és más szervezetek a fogyatékosággal élő emberekkel.⁵⁶⁹ Annak megállapítására, hogy ki minősül fogyatékosággal élőknek, számos szemléletmód, modell, osztályozási rendszer létezik. A legismertebb osztályozási rendszer az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO által 1980-ban létrehozott, háromdimenziós *Képességcsökkenések, Fogyatékoságok és Hátrányok Nemzetközi Besorolása (International Classification of*

⁵⁶⁶ Vitairatként megjelenő írásában SMUK Péter is hasonló gondolatok mentén vázolja a kérdéskört. SMUK Péter: *Az értelmi fogyatékosok választójogáról.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942591>.

⁵⁶⁷ Részletesebben lásd később.

⁵⁶⁸ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. *MTA Law Working Papers 2014/16.*, 2-3. (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf.)

⁵⁶⁹ KÖNCZEI György (szerk.): *A fogyatékoság definíciói Európában: Összehasonlító elemzés*, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest, 2009., 7.

Impairments, Disabilities, Handicaps – ICIDH).⁵⁷⁰ A WHO az ICIDH helyett 2001-ben új osztályozási rendszert bocsátott rendelkezésre, „*Az életműködésekről, a fogyatékosokról és az egészségről szóló nemzetközi osztályozási rendszert*” (*International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF*).⁵⁷¹ A fogyatékos fogalmával összefüggésben a legtagabb definíció a fogyatékosággal élő személy. Ezt használja az ENSZ égisze alatt született „*A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezménye*” (a továbbiakban: Fogyatékos-ügyi egyezmény – a kihirdető törvény által használt rövidítéssel: CRPD)⁵⁷² is, amely szerint fogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását. Ezt a fogalmat használja a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) is. A Fot. 4. § a) pontja szerint „*fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.*”

A választójog tekintetében azonban a fogyatékosok nem kezelhetők homogén csoportként: a fizikai és érzékszervi károsodással élők esetében ugyanis nem merülhet fel a választójogból való kizárás lehetősége. Sőt, ebben az esetben kifejezetten ezen személyek joggyakorlásának elősegítése a cél (így pl. a szavazókörök könnyebb megközelíthetősége, vagy épp a szavazási eszközök megkönnyítése által – utóbbira pl. a mozgóurnák létesítése).⁵⁷³ Ezzel szemben a

⁵⁷⁰ A WHO ICIDH modellje három fogalmat határozott meg a témában:

1. A „károsodás” (impairment) – az ember fiziológiai és pszichológiai szerkezetének rendellenessége, hiányossága. E terminusnak a magyar nyelvben az „egészségkárosodás” kifejezés felel meg a leginkább.

2. A „fogyatékoság” (disability) – az ember bizonyos tevékenységeinek csökkent képessége. Külföldön a fogyatékoság mérésének is az alapja, hogy egy skála számértékeihez rendelik a hiányzó, valamint a meglévő képességeket, s megállapítják, hogy a tevékenység végzésénél (pl. vásárlás, közlekedés, stb.) a 100 %-ához képest mennyivel kevesebb ez az érték.

3. A „hátrány” (handicap) – a legsúlyosabb, amely az egészségkárosodásból és a fogyatékoságból eredő társadalmi hátrány. A hátrány az egészségkárosodás és a fogyatékoság társadalmivá válása, amely igen súlyos kulturális, társadalmi, gazdasági és egyéb következményeket von maga után.

Lásd bővebben: HADI Nikolett: *A fogyatékosággal élő személyek alapjogai* (Doktori értekezés), Pécs, 2013. 16.

⁵⁷¹ Michael MASCHKE: *Fogyatékoságpolitika az Európai Unióban*, Multiszolg Bt., Budapest, 2010. 33.

⁵⁷² Ezt Magyarországon a *Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény* és az ahhoz kapcsolódó *Fakultatív Jegyzőkönyv* kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (CRPD) hirdette ki.

⁵⁷³ Az Amerikai Egyesült Államokban 2002-ben egy külön törvényt alkottak a fogyatékkal élők szavazati jogának elősegítése érdekében (Help America Vote Act of 2002.) Lásd ezzel összefüggésben bővebben: Arlene KANTER – Rebecca RUSSO: The Right of People with Disabilities to Exercise Their Right to Vote Under the Help America Vote Act. *Mental and Physical Disability Law Reporter Vol. 30, No. 6 (November December 2006)*. 852-857.

szellemi fogyatékosok esetében, mind történeti viszonylatban, mind nemzetközi szinten mindig is létezett a választójogot valamiképp korlátozó szabály.⁵⁷⁴

8.2.2. A belátási képesség és a választójog kapcsolata a nemzetközi és hazai gyakorlat tükrében

A fogyatékoság fogalmának tisztázását követően fontos áttekinteni a belátási képesség és a választójog kapcsolatával összefüggő nemzetközi és hazai gyakorlatot is.

A nemzetközi jogban az utóbbi időben egyre inkább a választójog fogyatékosággal élő személyekre való kiterjesztésére irányuló tendenciát figyelhetjük meg.⁵⁷⁵ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság korábban már sokszor idézett 25. általános kommentárja 4. pontjában úgy fogalmaz, hogy objektív és észszerű korlátozásnak tekinthető a választójog megvonása attól, akinek a belátási képessége hiányzik. Ezzel szemben az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének 29. cikke szerint a részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékosággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, és vállalják annak biztosítását, hogy a fogyatékosággal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékosággal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra.⁵⁷⁶ Ezen cikknek a megítélése azonban eléggé változatos képet mutat. 2011-ben születtek csak meg az első olyan jelentések (pl. a Tunéziáról szóló ország-jelentés⁵⁷⁷), amelyben a bizottság olyan jogszabály elfogadását ajánlotta, amely másokkal azonos módon biztosítja a választójogot a fogyatékosággal élő személyek részére, beleértve a gondnokság alatt állókat is.⁵⁷⁸ Ezzel a CRPD Bizottság kifejezésre juttatta, hogy a választójog fogyatékoság alapján történő korlátozása, illetve megvonása hátrányos megkülönböztetést eredményez a politikai részvételi jogok területén.⁵⁷⁹ Ugyanezen év szeptemberében a CRPD Bizottság vizsgálta Spanyolországot is, és záró észrevételeiben azt javasolta a Spanyol Kormány számára, hogy *„vizsgáljon felül valamennyi releváns jogszabályt annak biztosítása érdekében, hogy károsodására, jogállására és lakóhelyére való*

⁵⁷⁴ BODNÁR 2014. i. m 199.

⁵⁷⁵ Uo. 204.

⁵⁷⁶ Az egyezmény szövegének elemzését lásd: GURBAI Sándor: *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. Pázmány Press, Budapest, 2016. 29-74.

⁵⁷⁷ Implementation of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Initial report submitted by Tunisia. Közzétéve: 2010. július 14. CRPD/C/TUN/1.

⁵⁷⁸ BODNÁR 2014. i. m 204.

⁵⁷⁹ GURBAI i. m. 54.

*tekintet nélkül minden fogyatékossgal élő személy másokkal azonos alapon rendelkezzen a választójoggal, és vehessen részt a közéletben.*⁵⁸⁰ 2013 szeptemberében a bizottság ugyanezt állapította meg egy magyar ügy vonatkozásában is. Felhívta ezért Magyarországot, hogy vizsgálja felül az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdését, amely – bírói döntés alapján – lehetőséget ad valakinek a kizárására belátási képességének hiánya miatt, – mivel az sérti az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének 29. cikkét.⁵⁸¹

Az Európa Tanács égisze alatt működő szervezetek gyakorlata szintén elég változatos képet fest. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében még legitim megfosztási okként határozta meg a belátási képesség hiányát. E szerint a megfosztás okát törvényben kell rögzíteni, figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére és a kizárás csak bírói döntéssel alapulhat.⁵⁸² Ezen vélemény közzétételét követően azonban az EJEB a *Kiss Alajos v. Hungary* ügyben hozott döntésében kimondta, hogy *„[a] választójogtól való megfosztás hatást gyakorol az egyének társadalmi helyzetére és személyes identitására. Az állam politikai testéhez és a választók közösségéhez fűződő kötelek meglazítása és felszámolása stigmaként működik, rontja az egyén önértékelését, miközben a közösség számára a másik alacsonyrendűségének bizonyítékaként szolgál*”. Az ügy alapját az képezte, hogy Kiss Alajos panaszost, cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték, így automatikusan elvesztette a választójogát. Az EJEB legitimnek találta a panaszolt intézkedés célját, azaz annak biztosítását, hogy csak azok a választópolgárok vegyenek részt a közügyek gyakorlásában, akik képesek döntéseik következményeit mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést hozni. Elfogadta azt is, hogy ez olyan terület, ahol széles mérlegelési jogkörrel kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai a modern időkben igazolhatóak-e, s ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, hogy milyen eljárást kell kialakítani a mentális fogyatékossgal élők szavazásra való alkalmasságának megítélésére. Nem tudta viszont az EJEB elfogadni azt az érvelést, miszerint a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek abszolút, tényleges belátási képességüktől független kizárása a választásokból a mérlegelési jogkör még elfogadható

⁵⁸⁰ Uo. 55.

⁵⁸¹ Lásd: Views of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under article 5 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011. E szerint az Emberi Jogi Bizottság arra hívta fel Magyarországot figyelmét, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek módosításán túl alkossanak jogszabályokat azon cél elérése érdekében, hogy a fogyatékos személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák választójogukat, függetlenül fogyatékossguk jellegétől.

Az ENSZ álláspontjáról lásd továbbá: VERDES Tamás: "Tekintet nélkül a károsodásra" – Az ENSZ fogyatékossgal élő személyek jogai bizottságának álláspontja a fogyatékos emberek választójogának korlátozásáról. *Fundamentum*, 2011. (15. évf.) 3. szám, 92-94.

⁵⁸² Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1 d) alpontját.

terjedelmébe tartozik. Ha az alapvető jogok valamely korlátozása a társadalom olyan, különösen sérülékeny csoportját érinti, amely – mint a mentális fogyatékosokkal élők – a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedett, akkor az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb. Az EJEB úgy vélte, a választójog különbségtétel nélküli megvonása, *egyéniessített bírói értékelés nélkül*, pusztán olyan mentális fogyatékoság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztethetőnek az EJEE-vel.⁵⁸³ A Kiss Alajos ügy nyomán és az időközben bekövetkezett nemzetközi emberi jogi fejlemények hatására (lásd: a korábban elemzett ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményt) a Velencei Bizottság álláspontja is továbbfejlődött, és 2011-ben a testület a 190/2002. számú véleményét kiegészítette azzal, hogy az általános választójog elvéből következik, hogy a fogyatékosokkal élőkkel szemben nem lehetséges a diszkrimináció, a választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint más polgárok.⁵⁸⁴

A Kiss Alajos ügy mellett érdemes áttekintetni az EJEB egyéb ügyekben hozott, de a belátási képességgel kapcsolatba hozható gyakorlatát. Elsőként érdemes megemlíteni a korábban már idézett *Hirst v. the United Kingdom* ügyet⁵⁸⁵, amelyben a bíróság megállapította, hogy a választójog célja, hogy minél több választópolgár vegyen részt a választásokon, és az államnak ennek garantálására kell törekednie. Ennek kapcsán az is kimondásra került az ítéletben, hogy a választójog nem privilégium, azaz nem tekinthető kivételesnek. E megállapítás pedig a belátási képességük miatt választójogukban korlátozott vagy kizárt személyek tekintetében is helytálló. Szintén egy, a szabadságvesztését töltő személy ügyében hozott ítéletében mondta ki az EJEB azt az amúgy jelen kérdés esetében is irányadó döntését, miszerint a választójogból való kizárásnak bírói döntésen kell alapulnia, és figyelembe kell vennie az egyéni körülményeket.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Lásd: *Alajos Kiss v. Hungary*, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06., továbbá: BODNÁR 2014. i. m. 106.

⁵⁸⁴ Lásd: Velencei Bizottság 584/2010. számú jelentése – Revised interpretative declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters in the participation of people with disabilities in election (584/2010., 2011. december 19.) I. pont 1. alpontját: „*People with disabilities should therefore be able to exercise their right to vote and participate in political and public life as elected representatives on an equal basis with other citizens. The participation of all citizens in political and public life and the democratic process is essential for the development of democratic societies.*”

⁵⁸⁵ Lásd: *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

⁵⁸⁶ Lásd: *Frodl v. Austria*, Judgment of 8 April 2010, no. 20201/04. Ezen ügyben az EJEB egy tesztet is felállított, ami szerint a kizárás arányosságához fontos, hogy arról a bíró minden egyes esetben egyedileg döntsön.

A nemzetközi szervezetek és bíróságok gyakorlatának áttekintését követően vizsgáljuk meg az egyes országok gyakorlatát.⁵⁸⁷ Ezek alapján az alábbi irányokat különíthetjük el. Az európai országok egy részében a politikai részvételt cselekvőképességhez kötik és a jogrendszerük automatikus vagy kvázi automatikus kizárást tartalmaz.⁵⁸⁸ Ebben az esetben a választójogból történő kizárás együtt jár a cselekvőképességtől való megfosztással, azaz a bíróságok nem vizsgálják külön, hogy az érintett személy a választójogának gyakorlására egyébként alkalmas lenne-e. Ilyen figyelhető meg Németországban is, ahol a választójogból ki vannak zárva azok, akiket gondnokság alá helyeztek, és a gondnokság minden ügyük vitelére kiterjed.⁵⁸⁹ A másik véglet, amikor a választójogot egyáltalán nem korlátozzák a belátási képességre való tekintettel. Ehhez azonban az államok kisebb része tartozik.⁵⁹⁰ A köztes megoldást azok az államok képviselik, amelyben vizsgálat alapján döntenek el, hogy az adott személy képes-e a választáson való részvételre. Néhány országban a szabályozás az általános kizárásra irányul, de helye van egyéniesített vizsgálatnak (pl. Észtország, Málta), más országoknál pedig főszabály szerint mindenkinek van választójoga, de speciális vizsgálatnak van helye, amelynek eredménye a választójogból való kizárás lehet (pl. Spanyolország, Franciaország⁵⁹¹).⁵⁹² E körben érdemes kiemelni a cseh Alkotmánybíróság 2010-ben hozott határozatát is, amelyben a testület megállapította, hogy a szellemi fogyatékoság miatt csak egyéniesített vizsgálat alapján van helye a választójog korlátozásának, és nem alkalmazható egy általános szabály, amely szerint senkinek sincs választójoga, aki cselekvőképtelen.⁵⁹³ A magyar szabályozás – ahogyan azt a következő pontban láthatjuk – az utóbbi csoportba tartozó államok közé sorolható.

Az egyes országok gyakorlatának áttekintése vonatkozásában fontos kiemelni, hogy az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) 2010-ben elemezte az akkor 27 tagállam

⁵⁸⁷ Az egyes országok gyakorlata tekintetében lásd továbbá: Anna Maria NEAGOE: The Right to vote of Persons with Disabilities. *Journal of Law and Administrative Sciences Special Issue/2015*. 715-726.

⁵⁸⁸ Ilyen ország pl. Belgium (a belga alkotmány 61. cikke a kizárási okokat egy külön törvény rendelkezésére bízta), Dánia (a dán alkotmány 29. cikke szerint „Minden dán állampolgár ... választójoggal rendelkezik a Parlament megválasztásán, kivéve, ha cselekvőképtelennek nyilvánították. [...]”), Görögország (a görög alkotmány 51. cikk (3) bekezdése szerint: „A törvény a választójogosultságot nem korlátozhatja, kivéve [...] a cselekvőképteleneknél [...]”), Litvánia (az alkotmány 56. cikk (2) bekezdése zárja ki a cselekvőképteleneket), Lengyelország (lásd a lengyel alkotmány IV. fejezetét) és Portugália (az alkotmány III. része külön törvényre bízta a szabályozást).

⁵⁸⁹ BODNÁR 2014. i. m. 207.

⁵⁹⁰ Pl. Ausztria, Finnország, Olaszország.

⁵⁹¹ Franciaországban a gondnokság alá helyezés automatikusan a választási jog korlátozásával jár, azonban a választási névjegyzéket felügyelő bíróságoknak jogukban áll, hogy egy külön eljárás keretében a gondnokolt személyt a névjegyzékbe felvegyék, ha nem bizonyosodik be választási képességének hiánya. BODNÁR 2014. i. m. 209.

⁵⁹² GURBAI i. m. 161-249.

⁵⁹³ Uo. 190.

gondnokság alá helyezésre, és ezzel összefüggésben a választójog korlátozására vonatkozó szabályozását. Ebből világosan kiderült, hogy a mentálhigiénés problémákkal küzdő és értelmi fogyatékos személyek politikai részvételhez való jogának feltétlen és korlátozástól mentes érvényesülését csupán néhány ország (pl. Ausztria, Finnország, Svédország, Hollandia, Olaszország, Egyesült Királyság stb.) biztosítja. Az országok többsége azonban lehetővé teszi a gondnokoltak választójog gyakorlásából való kizárását vagy automatikusan, vagy pedig egyéniesített vizsgálat alapján.⁵⁹⁴

A nemzetközi kitekintést követően fontos megjegyezni, hogy hazánkban már az első választójogi szabályozásban (az 1848. évi V. törvénycikk 2. §-ában, és az 1848.évi II. erdélyi törvénycikk 1. §-ában) megjelent utalás szintjén a belátási képesség kérdése.⁵⁹⁵ Később az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk is hasonlóan szólt.⁵⁹⁶ Ezzel szemben az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk a 14. §-ában már kifejezetten az elmebeteg és a gondnokság alatt állók választójogból történő kizárásáról rendelkezett.⁵⁹⁷ Az 5.985/1919. ME. rendelet a 3. §-ának 4. pontjában pedig szintén a gondnokság alá helyezett választójogosultságának hiányáról szólt⁵⁹⁸, hasonlóan a 2.200/1922. ME. rendelet 5. §-ához.⁵⁹⁹ Ezen szabályozásokhoz képest sem az 1925. évi XXVI. törvénycikk (annak 7. §-a), sem az 1938. évi XIX. törvénycikk (annak 27. §-a), sem pedig az 1945. évi VIII. törvénycikk (annak 5. §-a) nem hozott érdemi változást. A rendszerváltást követően elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény pedig – ahogyan azt a későbbiekben is láthatjuk – 2. § (2) bekezdésében automatikus kizárási okként rendelkezett a belátási képesség hiányáról.⁶⁰⁰ Jól látható tehát, hogy a magyar választójogi szabályozás mindig is a választójogból történő kizárási okként tekintett a belátási képesség hiányára.

⁵⁹⁴ GOTHÁRDI Enikő: A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. *Magyar Jog* 2017/6. 331-332.

⁵⁹⁵ A z országgyűlési követeknek népképviselőt alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk ugyanis úgy rendelkezett, hogy nem rendelkeznek választójoggal azok, akik atyai, gyámi, vagy gazdai hatalom alatt állnak.

⁵⁹⁶ Az 1874. évi XXXIII. törvénycikk 10. §-a szerint: „Választói joggal nem bírnak, habár a fentebbi §-okban elősorolt kellékek valamelyikét igazolják, kik atyai, gyámi vagy gazdai hatalom alatt állanak.”

⁵⁹⁷ E szerint: „14. § A választói jogosultságból ki van zárva az:

1. aki gondnokság alá van helyezve, vagy akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva;

2. aki elmebeteg, akkor is, ha még nincs gondnokság alá helyezve; [...].”

⁵⁹⁸ Lásd: 5.985/1919. ME. rendelet 3. § 4. pont: „A választójogból ki van zárva: [...] 4. aki gondnokság vagy csőd alatt áll, vagy akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva; [...].”

⁵⁹⁹ Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet 5. § 1-2. pont: „A választójogból ki van zárva: 1. aki gondnokság alatt áll, valamint akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva; 2. az elmebeteg, még akkor is, ha nem áll gondnokság alatt; [...].”

⁶⁰⁰ E szerint: „2. § (2) Nincs választójoga annak: a) aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll; [...].”

8.2.3. A magyar szabályozás kritikai elemzése

A fentiekben ismertetett nemzetközi gyakorlat tükrében az egyik fő vizsgálandó felvetés, hogy a Ve. által kialakított szabályozás mennyiben felel meg ennek a láthatóan nem egységes, és sokszor változó (bár mára a fő kérdésekben egy teljes nyitás felé tendáló) nemzetközi trendnek.⁶⁰¹ A további megválaszolendő kérdés pedig, hogy tekinthetjük-e a választási rendszer integritásának védelmét a belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás *legitim céljának*.⁶⁰²

a) A Ve. előírásai a gondnokság alá helyezési eljárások és a választójog kapcsolatáról

Elsőként fontos rögzíteni, hogy a belátási képesség korlátozottsága miatti kizárás tekintetében a Ve. jelentős változásokat hozott a korábbi szabályozáshoz képest.⁶⁰³ A korábban hatályos Alkotmánnyal összhangban ugyanis a választási eljárási törvény szerint, azon személy, akit gondnokság alá helyeztek, automatikusan elveszítette választójogát – külön vizsgálat és egyedi döntés nélkül. Ez a szabályozás a nemzetközi egyezmények elfogadásával (pl. az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezménye) és a trendek változásával (lásd pl. a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének megváltozása) azonban a továbbiakban már nem volt fenntartható. Ezért a hatályos Ve. 13/A. §-a úgy rendelkezik, hogy a bíróságnak a gondnokság alá helyezési eljárásban külön kell rendelkeznie a választójogból való kizárás kérdéséről. Erről tehát a bíróság a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést megállapító, valamint a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatára irányuló eljárás alapján hozott ítéletében – *de a gondnokság alá helyezéstől függetlenül* – dönt. Azaz a bíróság dönthet úgy is, hogy valakit gondnokság alá

⁶⁰¹ Ennek vizsgálatát végzi tanulmányában: BORZA Beáta Zita: A részvétel fontossága, avagy miért jó, ha a fogyatékos ember is szavazhat? *Közjogi Szemle* 2017/3. szám, 40-48.

⁶⁰² E tekintetében fontos kiemelni, hogy a magyar Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt szerint (amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is deklarálni látszik), az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a *legitim cél* eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához azonban önmagában nem elegendő, hogy az alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történjen. A korlátozásnak meg kell felelnie ugyanis az arányosság követelményeinek is, azaz az elérni kívánt cél fontosságának, továbbá az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának is megfelelő arányban kell állnia egymással. A törvényhozó pedig a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

⁶⁰³ A fogyatékos-sággal élő személyek választójogának hazai szabályozási történetét lásd bővebben: KOMLÓS Péter: A fogyatékkal élő személyek szavazati jogának korlátozása a választójogi (és más) törvények tükrében Magyarországon. *Kultúra és közösség*, 2013. (4. évf.) 1. szám, 33-42.

helyez, a választójogától azonban nem fosztja meg.⁶⁰⁴ A választójogosultság cselekvőképesség miatti korlátozása pedig a gondokolttság fenntartása mellett is megszüntethető. Ha a bíróság a nagykorú személyt a választójogból kizárja, a gondnokság alá helyezett személy az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján nem választó és nem választható. Fontos továbbá az is, hogy a gondokolt személy választójogból történő kizárásának felülvizsgálata a gondnokság alá helyezés megszüntetésétől függetlenül is elvégezhető.⁶⁰⁵ Ha ezen magyar szabályozást összevetjük a korábbiakban részletezett nemzetközi elvekkel, akkor megállapíthatjuk, hogy az összhangban áll az EJEE szabályaival és az EJEB gyakorlatával, ellentmond azonban az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének.⁶⁰⁶

b) A hazai szabályozás alkotmányossági vizsgálata

A választójog belátási képesség miatti korlátozásának igazolására a leggyakoribb érv, amelyet az EJEB is *legitim célként* fogadott el⁶⁰⁷, hogy az államnak joga van megvédenie a választási rendszere integritását azoktól a személyektől, akik nem rendelkeznek a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességgel. A társadalom demokratikus életében való részvétel ugyanis bizonyos szellemi képességet feltételez, ezért ezen az alapon a választójog korlátozható.⁶⁰⁸ A választási rendszer integritásának védelme tekintetében fontos hangsúlyozni azt is, hogy az állam mint az alapjog kötelezettje, a tartózkodási kötelezettsége (mint az alapjog szubjektív oldalából fakadó követelmény) mellett köteles az alapjogok védelme érdekében is fellépni. A választójog, mint alapjog tekintetében pedig ez azt is jelenti, hogy az állam szigorú feltételek mellett, a belátási képesség korlátozott jellege miatt is kizárhat személyeket a választójog gyakorlásából. A korlátozás *legitim célja* ilyenkor tehát a tisztességes, választási visszaélésektől mentes választási rendszer fenntartása lesz, amelynek *szükséges* eszköze lesz a kizárás lehetőségének a biztosítása. Kérdéses ugyanakkor, hogy az alapjogi teszt lefolytatása során az *arányosság* követelménye teljesül(het)-e.

Egy – a gondnokság alá helyezés esetében – automatikus kizárára építő szisztéma legnagyobb problémája BODNÁR Eszter szerint, hogy teljes mértékben a cselekvőképesség

⁶⁰⁴ A Ve. iránymutatása szerint a bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége a) pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy b) pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.

⁶⁰⁵ Lásd továbbá: PÁRKÁNYI Eszter: A cselekvőképességet érintő eljárások dilemmái. *Esély* 2014/5. 12.

⁶⁰⁶ Lásd illetve vö.: CSERNY – PÉTERI i. m. 26-27.

⁶⁰⁷ Lásd: *Alajos Kiss v. Hungary*, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06.

⁶⁰⁸ Lásd a korábban már idézett FIALA János véleményt.

teljes meglétéhez köti a választójogot, holott a gondnokság alá helyezett személyek nem képeznek homogén csoportot (a pénz fogalmát nem ismerő személy ugyanúgy gondnokság alá kerülhet, mint az évek óta kómában fekvő magatehetetlen ember). Azaz egy ilyen rendszerben elmarad az egyéniesítés, így olyan személyek is kizárhatóak lesznek a választójogból, akik egyébként megfontolt döntést tudnának hozni. Álláspontja szerint a másik fő probléma, hogy sok belátási képességgel nem rendelkező személyt nem helyeznek gondnokság alá.⁶⁰⁹ A magam részéről ezzel az állásponttal maximálisan egyetértek. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a Ve. szabályozása nem ezt az irányt követi. Ugyanis szemben a korábbi automatikus kizárásra építő rendszerrel, a Ve. az egyéniesített vizsgálatra helyezi a hangsúlyt, azaz a jogalkotó oldaláról egy előremutató szabályozás került megalkotásra. Ennek ellenére mind a mai napig számos kritika éri az Alaptörvény és ezáltal a Ve. szabályozását. A kritikusok szerint a magyar szabályozás nem felel meg az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének, mivel az semmilyen korlátozást nem tesz lehetővé a fogyatékkal élő személyek választójoga vonatkozásában, még a Ve. által követett egyéniesített vizsgálat alapján történő kizárást sem.⁶¹⁰ A szellemi fogyatékosággal élő személyek bármilyen ok miatti kizárását ellenzők elsősorban azzal érvelnek – összhangban az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményével –, hogy a szellemi fogyatékos személyek ugyanolyan tagjai a társadalomnak (illetve a politikai közösségnek), és önmagában a szellemi fogyatékoságuk nem indok arra, hogy a legfontosabb politikai alapjogból kizárásra kerüljenek. Álláspontom szerint azonban ezen nézőpont ugyanúgy féloldalas, mint az esetlegesen az automatikus kizárás mellett érvelők véleménye. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége ugyanis (a korábban írtakkal összecsengő módon) véleményem szerint egyértelműen megköveteli a választási rendszer integritásának védelmét: azaz, hogy elkerüljük a választójoggal való visszaélés esetét. Abban az esetben ugyanis, ha valamennyi szellemi fogyatékosággal élő személy rendelkezne választójoggal, akkor ezen személyek között számos olyan személy lehetne, akiknek olyan súlyos a fogyatékoságuk, hogy választójogukat csak támogató, segítő részvételével tudnák gyakorolni, sőt inkább úgyis fogalmazhatnánk, hogy fennállna annak veszélye, hogy a segítő személy adja le helyettük a voksukat. Ennek veszélyét (sőt nem kívánatosságát) pedig – ahogyan azt korábban láthattuk a levélben szavazásnál, és kiskorúak szavazati joga kapcsán a helyettesítő modell esetében – sokan kiemelték. A kettős mérce alkalmazásától azonban fontos lenne tartózkodni. Álláspontom szerint ugyanis, ha elfogadjuk annak *szükségességét* –

⁶⁰⁹ BODNÁR 2014. i. m. 205.

⁶¹⁰ CSERNY – PÉTERI i. m. 158.

a választójog teljessége érdekében –, hogy még a legsúlyosabb szellemi fogyatékosággal élő személynek is legyen választójoga, akkor biztosítani kellene a kiskorú személyek teljes körének is a választójogot, hiszen a választójognak a kiskorúakra történő teljes kiterjesztése ellen felhozott érvek véleményem szerint nem különböznek az itt felsorolt ellenérvektől.⁶¹¹ Úgy vélem ugyanis, hogy ha a szellemi fogyatékosággal élő személyek esetében *legitim* érvként fogadjuk el, hogy ők ugyanúgy a politikai közösség (azaz a népszuverenitás letéteményesei) teljes jogú tagjai, amely tagság semmilyen módon nem korlátozható pusztán a belátási képesség hiánya vagy korlátozottsága miatt (azaz az ő esetükben nem tartjuk indokoltnak azon döntés lehetőségének a biztosítását, miszerint a belátási képesség csökkent vagy teljesen hiányos jellege az alapjogi cselekvőképesség korlátozásának oka lehet), akkor azon vélelem fenntartása sem indokolt, miszerint a politikai közösség tagjává csak az az állampolgár válhat, aki eléri a nagykorúság határát – vagy bizonyos életkort. Ha tehát még az egyéniesített vizsgálatot sem engedjük meg a szellemi fogyatékosággal élő személyek esetében, akkor a kiskorú személyek választójogból történő automatikus kizárása mellett sem tudunk hitelt érdemlően érvelni. Így ha az ott felhozott érveket a kiskorúak kizárása mellett elfogadjuk, akkor az egyéniesített vizsgálat lehetőségét sem vethetjük el.⁶¹²

A gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozása tekintetében az arányossága vizsgálata kapcsán, mindezek alapján fontos kiemelni, hogy a Ve. csak egyéniesített vizsgálat esetében teszi lehetővé a korlátozás elrendelését. Így azonban a korlátozás arányosságát pontosan az egyedi bírósági döntés garantálhatja, hiszen a választójogtól való megfosztás nem automatikus.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a jogalkotó által létrehozott Ve. szabályozás jóval előbbre mutat, mint a korábbi teljesen automatikus kizárásra építő rendszer, megfelel az EJEE szabályainak és az EJEB gyakorlatának is. Az egyéniesített vizsgálat lehetősége és a felülvizsgálatnak a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatától való elválaszthatósága pedig jogalkotói szinten garantálja, hogy csak azon személyek kerüljenek kizárásra a választójog

⁶¹¹ Hasonló szempontokat vet fel JAKAB András is, aki úgy fogalmaz, hogy a szellemi fogyatékosok szavazati jogának elvi „mellékhatása” a gyermekek szavazati joga. JAKAB 2017. i. m. 497.

⁶¹² A *Kiss Alajos v. Hungary*-ügyben a magyar kormány is a gondnokság alatt állók választójogának korlátozása alátámasztására egyik érvként a kiskorúak és a gondnokság alatt állók választójogból való kizárása között vont párhuzamot. A minimális választójogi korhatár megállapítása ugyanis általános gyakorlat, amely során az államok minden kiskorút automatikusan kizárnak a választójogból, habár minden bizonnyal vannak közöttük olyan kiskorú személyek, akiket szellemi érettségük alkalmassá tesz arra, hogy a közügyekben részt vegyenek. A magyar kormány álláspontja szerint kérdésként merül fel, hogy a fenti érvelést figyelembe véve nem lenne-e levezethető az, hogy a kiskorú személyek (gyermekek) szintén „különösen sérülékeny csoportot” képeznek, így választójoguk korlátozásának alátámasztására a Szerződő Államoknak nagyon súlyos érveket kell felhozniuk. Fontos megjegyeznünk, hogy a magyar kormány kiskorúakkal kapcsolatos érvelésére egyáltalán nem reagált fenti döntésében az EJEB – nem mutatta be a két védendő csoport eltérő megítélésének indokait sem.

gyakorlásából, akiket a szellemi fogyatékoságuk (belátási képességük csökkenése) ténylegesen gátol a választójoguk gyakorlásában, így pedig a korlátozás *arányosnak* is tekinthető.

8.2.4. *A gondnokság alá helyezési perekben hozott választójogi korlátozások módszere és gyakorlati tapasztalatai – az Országos Bírósági Hivatal statisztikái alapján*

A Ve. által kialakított rendszer megítélése erőteljesen összefügg annak működésével. Így jelen pontban a bíróságoknak a kapcsolódó – gondnokság alá helyezési eljárásokban, a választójogból történő kizárási – gyakorlatát is érdemes áttekinteni.

a) A gondnokság alá helyezési perekben hozott választójogi korlátozások módszere – felmerülő kérdések, tapasztalatok, irányok

A hatályos jogszabályi környezet szerint a választójogból történő kizárással kizárólag peres eljárást követően kerülhet sor, amelyről a bíróság főszabályként a gondnokság alá helyezés iránti perben dönt. Erre rendelkezéseket az Alaptörvény (XXIII. cikk (6) bekezdés), a Polgári perrendtartásról szóló törvény (Pp.) és a Ve. tartalmaz. Fontos kiemelni, hogy ezen szabályok alapján a választójogból való kizárással csak akkor kerülhet sor, ha a gondnokság alá helyezés iránti perben a bíróság az érintett személy cselekvőképességét legalább egy ügycsoport vonatkozásában (részlegesen vagy teljesen) korlátozza. Ez az ügycsoport azonban nem lehet maga a választójog. Annak megítélését ugyanis teljesen külön kell vizsgálni: a választópolgár tudatos és megfontolt döntést tud-e hozni, vagy sem. Nem lehet tehát önállóan pert indítani azért, hogy valakinek a választójogát korlátozzák, azt csak valamilyen cselekvőképességet egyébként érintő ügyben lehet megtenni (szemben a választójogból való kizárással felülvizsgálatával, ami önállóan is kezdeményezhető, de természetesen a gondnokság alá helyezés megszüntetésével is automatikusan együtt járhat).⁶¹³ A Ve. szerint az a nagykorú személy zárható ki a választójog gyakorlásából, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. Az alperes elmeállapotáról véleményt nyilvánítani a Pp. szabályival összhangban elsődlegesen *szakértői* feladat: azaz, hogy az illető személy szenved-e olyan betegségben, amely indokoltá teszi a gondnokság alá helyezését.

⁶¹³ Lásd bővebben: KERÉKNÉ JAKÓ Nóra – VIDA-SÓS Tünde: Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében, In: TÓTH Judit (szerk.): *Ünnepi Kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2015. 104-110.

A jelenlegi eljárási modell a következőképpen alakul: a keresetet indító gyámhivatal (a per felperese) a releváns személyek jelzésére megindítja a pert és a keresetben kéri egyrészt a cselekvőképesség kizárását vagy korlátozását, másrészt pedig kifejezetten a választójog kizárását. Abban az esetben ugyanis, ha a gyámhivatal nem kéri ezt, a bíróság hivatalból nem fog ebben a kérdésben állásfoglalást kérni a perben meghallgatott tanú(k)tól és szakértő(k)től, így a bírósági eljárásból kimarad ennek a kérdésnek a vizsgálata. Mivel a tipikus esetekben sem az alperes elmeállapotára, sem pedig a választójog gyakorlására vonatkozóan nem született a gyámügyi eljárásban szakszerűnek mondható állásfoglalás, így ennek bírósági szakban történő vizsgálata a teljesség érdekében megkerülhetetlen.⁶¹⁴

Látható tehát, hogy a gondnokság alá helyezési perekben a választójogból történő kizárás eldöntése szakértői feladat. Kérdés azonban, hogy ennek megállapítására miként kerülhet sor. Az első fokon eljáró bíróság a választójogból történő kizárás elbírálása során elsődlegesen a beszerzett orvos-szakértői véleményekre támaszkodik és emellett veszi figyelembe az alperes személyes meghallgatása során tapasztaltakat, valamint a tanúvallomásokat.⁶¹⁵ A bírósági gyakorlatból⁶¹⁶ az tűnik ki, hogy a bíróságok döntésüket elsősorban a szakértői véleményre alapozva hozzák meg, de amennyiben az hiányos, akkor az alperes személyes meghallgatásának és a tanúvallomásoknak is nagyobb szerep jut. A személyes meghallgatás során olyan kérdéseket kell feltenni az alperesnek, amelyekből kiderül a szakértői vélemény megalapozottsága és amelyek megválaszolásából valóban lehet következtetni a választójog gyakorlásához szükséges belátási képesség meglétére vagy annak hiányára.⁶¹⁷ Így például: *„Figyelemmel kíséri-e a közéleti eseményeket?”*, vagy *„Mikor volt legutoljára Magyarországon választás?”*, vagy épp *„Tudja-e ki jelenleg Magyarország miniszterelnöke?”*⁶¹⁸ Az ítéletnek tartalmaznia kell a személyes meghallgatás részleteit és a mérlegelésen alapuló körülmények döntési pontjait is.

A szakértői vélemény mellett (amely kialakítása során szintén jelentősége van a gondnokság alá helyezés alatt állóval való elbeszélgetésnek) tehát kiemelt jelentősége van az eljárás során az alperes részére feltett kérdéseknek. A választási képesség mérésére a nemzetközi gyakorlatban számos standard alakult ki. Az USA-ban már az 1980-as években kidolgozásra került egy olyan teszt, amelyben a választói névjegyzékbe történő felvételhez az érintett személytől minimális adat-követelményeket kértek, így például a nevének, címének és az

⁶¹⁴ PÁRKÁNYI i. m. 13.

⁶¹⁵ KERÉKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS i. m. 108.

⁶¹⁶ Lásd pl. EBH.2007.1597.

⁶¹⁷ KERÉKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS i. m. 108.

⁶¹⁸ Uo. 109

állampolgárságának a megadását.⁶¹⁹ 2007-ben aztán szintén az USA-ában egy munkacsoport által publikált írásban rögzítették, hogy a választójogból való kizárásra akkor kerülhet sor, ha a bíróság megállapítja, hogy az érintett személy sem a megfelelő alkalmazkodással, sem anélkül nem tudja kifejezésre hozni speciálisan arra irányuló szándékát, hogy a választási folyamatban részt kíván venni.⁶²⁰ Mindezek alapján, többek között a fenti szempontok figyelembevételével pszichiáterek kifejlesztettek egy, a választási képesség mérésére irányuló eszközt, a „*Competence Assessment Tool for Voting (CAT-V)*” tesztet, amely kérdéseket tartalmaz a potenciális szavazó képességét érintően. Így például, hogy „*Mit fognak tenni ma az emberek ebben az államban, hogy kiválasszák az új Kormányzót?*”, vagy „*Amikor véget ér a kormányzóválasztás, hogyan döntenek arról, hogy ki a nyertes?*”, továbbá egy elképzelt szituációhoz kapcsolódva: „*Ha az Ön által ismert információk alapján kell döntenie, kire szavazna?*” Ezen kérdések értékelésére a CAT-V teszt egy pontozási rendszert épített ki, amelynek segítségével mérhető az érintett személy választásra való alkalmassága, és így eldönthető, hogy indokolt-e tőle a választójogot megvonni.⁶²¹ Ezen teszt mellett azonban számos egyéb irányzat alakult ki, amelyek között sok esetben több ellentétes pont volt megfigyelhető, mint azonosság.⁶²² A helyzetet tovább nehezíti, hogy más standardok alapján jár el az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogainak Bizottsága; más követelményeket támaszt az Európa Tanács struktúrájában a Velencei Bizottság és az Emberi Jogok Európai Bírósága szemben az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosával és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságával, valamint a Parlamenti Közgyűléssel; és megint más irányt képvisel az Európai Bizottság és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. Jól látható, hogy a bírósági eljárásokban feltett kérdéseket nagyon nehéz úgy megfogalmazni, hogy abból ténylegesen és nagy biztonsággal le lehessen vonni a következtetést az eljárás alá vont alperes választójogi képességére tekintettel. Ugyanakkor kellő alapossággal eljárva ez sem lehetetlen vállalkozás.

⁶¹⁹ Paul S. APPELBAUM: „I vote. I count: Mental Disability and the Right to Vote.” *Psychiatric Services*, vol. 51., no. 7. July 2000. 850.

⁶²⁰ American Bar Association Recommendation and Report, from Symposium: Facilitating Voting as People Age: Implications of Cognitive Impairment. Approved by the ABA House of Delegates on August 13, 2007. 1., Idézi: GURBAI i. m. 268.

⁶²¹ Uo. 270-274.

⁶²² Lásd bővebben: Uo. 270-283.

b) Gyakorlati tapasztalatok az OBH statisztikai adatai alapján

A választójogi képesség mérésének nehézségére tekintettel érdemes megvizsgálni a bíróságok döntéseit, az azokban hozott ítéletek tartalma fényében. PÁRKÁNYI Eszter – korábban idézett tanulmányában – a következő statisztikai vizsgálatot közli: az általa vizsgált ügyekben a 2012. január 1-jét követően beadott keresetek közül csupán egy esetben nem kérte a felperes (azaz a gyámhivatal) a választójog kizárását, míg a 2012. január 1-jét követően tárgyalt (általa vizsgált) 37 perből öt esetben nyilatkozott úgy a szakértő, hogy szükségtelen a választójog megvonása. Ebből két olyan eset volt, ahol az eljárás végén cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyező ítélet született. Ez az összes cselekvőképességet korlátozó (kutatásban vizsgált) gondnokság alá helyezés 10 %-át jelenti, amely adat a szerző szerint – az alacsony ügyszám miatt – azon túl, hogy jelzi ugyan a bíróság hajlandóságát a választójog megtartására, nem alkalmas arra, hogy további következtetéseket vonjunk le belőle.⁶²³ A tisztánlátás érdekében ezért megkereséssel fordultam az Országos Bírósági Hivatalhoz (a továbbiakban: OBH), ahonnan a 2014-2017-es évekre vetítve az alábbi statisztikai adatokat kaptam.⁶²⁴ Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy az OBH honlapján közzétett statisztikai évkönyvekben rögzített ügyforgalmi adatok alapján az állapítható meg, hogy a járásbíróságok előtt a 2014-es évben összesen 10 691 db, a 2015-ös évben összesen 13 249 db, a 2016-os évben összesen 15 977 db, a 2017-es évben pedig összesen 17 269 db gondnokság alá

⁶²³ PÁRKÁNYI i. m. 14.

⁶²⁴ Lásd: 2017.OBH.XXXVIII.A.46/7. iktatószámú, valamint 2017.OBH.XXXVIII.A.46/25. iktatószámú válaszlevelet. Az OBH-nak az adatigénylés keretében az alábbi kérdéseket tettem fel (a 2014-es, 2015-ös, a 2016-os és a 2017-es évekre vetítve):

1. Az érintett évben mennyi gondnoksággal összefüggő eljárás indult? Ezek közül mennyi ügy volt ahol a) a gondnokság alá helyezés elrendeléséért, b) a gondnokság megszüntetéséért, c) egyéb gondnoksággal összefüggő kérdésben indult eljárás?

2. Az érintett évben a gondnokság alá helyezés elrendeléséért indított ügyeknél mennyi esetben született teljes vagy részleges gondnokság alá helyezés, és mennyi esetben született olyan eredmény, ahol az alperes cselekvőképességét a döntés nem érintette?

3. Az érintett évben az olyan gondnokság alá helyezés elrendelése miatt indított ügyek közül, ahol az alperesnek a cselekvőképességét a bíróság korlátozta vagy teljesen megvonta, mennyi esetben került sor a választójog korlátozására is (azaz a választójogból történő kizárásra)?

4. Az érintett évben a gondnokság alá helyezés megszüntetése miatt indított perek esetében mennyi ügyben született a gondnokság alatt állónak kedvező ítélet (azaz mennyi esetben szüntették meg a gondnokságot), valamint ezek között volt-e és amennyiben igen mennyi olyan eset, ahol a gondnokságot nem szüntették meg, de a választójogát az érintett személy visszakapta?

5. Az érintett évben mennyi olyan eljárás indult, amelynek célja kizárólag a választójog visszaadása volt (a cselekvőképességet érintő gondnokságot nem érintve)? Ezekben az ügyekben milyen döntések születtek, azaz milyen arányban „adta vissza” a bíróság a választójogot a felperesnek, és mennyi esetben utasította el az erre irányuló keresetét?

Az OBH válaszlevelében arról tájékoztattott, hogy a fenti kérdésekre nem tud mind pontos választ adni, mivel a gondnokoltak nyilvántartásából nem nyerhető ki valamennyi általam kért információ. Ezért a fenti statisztikai adatok a rendelkezésemre bocsátott információkra épülnek.

helyezési ügy indult.⁶²⁵ Sajnálatosan az OBH által részemre megküldött statisztikai adatokból nem állapítható meg pontosan, hogy ezen eljárások közül mennyi irányult a gondnokság megállapítására, mennyi annak megváltoztatására, és mennyi annak megszüntetésére, és az sem, hogy azokban milyen döntés született, valamint az hogyan érintette a választójogból történő kizárást. Az azonban a rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokból megállapítható, hogy az általam vizsgált években gondnokság alatt álló személyek (akár részlegesen akár teljesen cselekvőképességükben korlátozottak) közül hány személynek vonták meg a korábbi bírósági döntésekben egyúttal a választójogát is.

A Gondnokoltak Nyilvántartásába történő bejegyzések száma							
	Cselekvőképességében részlegesen korlátozott		Összesen	Cselekvőképességében teljesen korlátozott		Összesen	Cselekvőképességében részlegesen és teljesen korlátozott Összesen
	Választójogból kizárt	Választójogból nem kizárt		Választójogból kizárt	Választójogból nem kizárt		
2014. év	2378	877	3255	2683	44	2727	5982
2015. év	2066	1221	3287	3710	44	3754	7041
2016. év	1265	704	1969	2747	41	2788	4757
2017. év	915	556	1471	2484	28	2512	3983
2014-2017. év összesítve	6624	3358	9982	11624	157	11781	21763

A fenti adatok alapján jól látható, hogy – a 2014-2017-es évekre vetítve, összesített adatokkal számolva – a cselekvőképességében teljesen korlátozott személyek 98 %-a egyúttal a választójogának gyakorlásából is kizárásra került. Ugyanezen adat a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyek esetében 66 %-ra tehető.⁶²⁶ Látható tehát, hogy a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezési eljárásokban a statisztikai adatok alapján szinte valamennyi esetben megvonja a bíróság a választójogosultságot is az alperestől, de ugyanezen állítás a cselekvőképességet csak részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezés esetében is több mint 2/3-os arányt mutat.

⁶²⁵ Lásd: <https://birosag.hu/statisztikai-evkonyvek>

⁶²⁶ Egyedül a 2014-s évben volt 73 %-ra tehető, a többi évben 62-64% között mozgott ezen arányszám.

Az OBH által megküldött adatok alapján az is megállapítható, hogy 2014-ben 219 esetben, 2015-ben 285 esetben, 2016-ban 250 esetben szüntette meg a bíróság a cselekvőképességet érintő gondnokságot.⁶²⁷ Ezen adatokat érdemes összevetni az OBH honlapján elérhető statisztikai évkönyvek szerinti összes gondnokság alá helyezéssel összefüggő eljárások számával. Ennek kapcsán levonhatjuk ugyanis azt a következtetést, miszerint az összes gondnokság alá helyezési ügy közül 2014-ben mindössze annak 2 %-ában, 2015-ben szintén annak 2 %-ában, 2016-ban pedig annak mindössze csak 1,5 %-ában született olyan döntés, ahol a cselekvőképességet bármilyen módon érintő gondnokságot megszüntették. Ez természetesen nem feltétlenül jelenti azt, hogy nem születtek olyan döntések, ahol bár a gondnokság alá helyezés tényét nem változtatták meg, de az érintett személy a választójogát visszakapta, azonban erről sajnos nem állnak rendelkezésre statisztikai adataim.

8.2.5. Összegzés

A fenti statisztikai adatok alapján is megállapítható tehát, hogy a bíróságok a gondnokság alá helyezési eljárások túlnyomó részében az érintett alperest a választójogától is megfosztják – annak ellenére, hogy szakértő bevonásával, a fenti kérdésekhez hasonló kérdések feltételét követően, egyéniesített vizsgálat alapján, külön döntést hoznak a választójogtól való megfosztásról.⁶²⁸ Álláspontom szerint azonban ezen statisztikai adatok és példaként felhozott kérdések (amelyekről könnyen megállapítható, hogy nem alkalmasak a választójogi képesség mérésére) még önmagukban nem eredményezik azon következtetés levonását, hogy a szabályozás megváltoztatására lenne szükség – a teljesen megengedő, minden fajta korlátozástól mentes irányba. Ahogyan azt ugyanis a korábbiakban hangsúlyoztam, az államnak intézményvédelmi kötelessége körében garantálnia kell a választási rendszer integritását, amely más módon (mint a korlátozás lehetőségének biztosításával) jelenleg nehezen lenne elképzelhető. A fenti statisztikai adatok és az eljárásban feltett kérdések álláspontom szerint azt igazolják, hogy a hibát a *jogalkalmazásban* kell keresni. Amennyiben ugyanis a bíróságok egy olyan egységes alkalmassági tesztet lennének képesek kidolgozni, amely hatékonyan és objektívebb módon tudja mérni a választásra való alkalmasságot, akkor elkerülhető lenne a gyakorlatban továbbra is igen gyakran megfigyelhető kvázi automatikus

⁶²⁷ A 2017-es évre sajnálatos módon nem bocsátott adatot rendelkezésemre az OBH.

⁶²⁸ Fontos azt is megjegyezni, hogy az új Ve. szabályozás hatályba lépésekor az összes korábban gondnokság alá helyezett személy esetében, automatikusan fenntartotta a választójogtól való megfosztást, annak ellenére, hogy azt még a korábbi szisztéma szerint külön vizsgálat nélkül, automatikusan rendelték el a gondnokság alá helyezéssel egyidejűleg. Lásd bővebben: PÁRKÁNYI i. m., továbbá: KERÉKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS i. m.

választójogtól való megfosztás. Ezen alkalmassági tesztnek álláspontom szerint elsősorban nem arra kellene irányulnia – ellentétben a ma alkalmazott gyakorlattal –, hogy a gondnoksági eljárásban érintett személy választójogi tudását, és a politikai életben való jártasságát vizsgálja⁶²⁹ – az ugyanis sok esetben vezethet téves következtetések megállapítására. Egy hatékony alkalmassági tesztnek ugyanis arra kell törekednie, hogy sikeresen felmérje a vizsgálat alatt álló személy azon képességét, amely alkalmassá teszi őt a népszuverenitás alanyává válásra, azaz arra, hogy a politikai akaratnyilvánításban részt vegyen.⁶³⁰ A teszt kérdéseinek meghatározása egy összetett, szakértői feladat végeredménye kell, hogy legyen. Itt álláspontom szerint az amerikai gyakorlatból ismertett *CAT-V-tesztet* lehetne alapul venni. A feltett kérdéseknek így elsősorban arra kellene alkalmasnak lenniük, hogy általuk hatékonyan mérhető legyen a vizsgált személynek, a választások céljának, lényegének megértésére irányuló képessége. Ilyen kérdés lehetne pl., hogy *„Mit kell tenniük az embereknek/választópolgároknak annak érdekében, hogy megválasszák a képviselőket?”*, vagy *„Mi alapján fog eldőlni, hogy ki nyeri a választásokat?”*. Egy ilyen, vagy ehhez hasonló tartalmú kérdésekkel, és egy ahhoz kapcsolódó pontozási rendszerrel bíró teszt alapján álláspontom szerint hatékonyan ki lehetne szűrni azon személyeket, akiknek valóban hiányzik a megfelelő belátási képessége a választásokon való aktív részvételhez.

Mindezek alapján véleményem szerint nem Alaptörvény-módosításra és a Ve. ezen irányú módosításra lenne szükség a probléma rendezése érdekében, hanem egy, a jogalkalmazás során kialakított egységes tesztre és gyakorlatra, amely alapján a Ve. által előírt egyéniesített vizsgálat is hatékonyan tudna érvényesülni.

⁶²⁹ A korábban idézett kérdések (így pl. *Mikor volt legutoljára Magyarországon választás?*) ugyanis határozottan ebbe az irányba mutatnak.

⁶³⁰ Azaz elsősorban alkalmas arra, hogy felmérje, hogy az érintett személy átlátja-e miről szól a választás.

9. A bűncselekményt elkövetők választójogának kérdése a választójog általánosságának tükrében

Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése a „tudatossági korlát” körébe tartozó – előző pontban tárgyalt – belátási képesség korlátozottsága okán, a választójogból bírósági ítélettel történő kizárás mellett, a bűncselekmény elkövetése miatt bűnösséget megállapító ítélet alapján is lehetővé teszi a választójogosultságtól történő megfosztást (az arra való méltatlanság alapján). Hazánkban emiatt azonban csak akkor lehet valakit kizárni a választójog gyakorlásából (azaz megvonni a passzív választójoga⁶³¹ mellett az aktív választójogát is⁶³²), ha őt a bíróság – mellékbüntetésként – a közügyektől eltiltja.⁶³³ Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése ugyanis úgy fogalmaz, hogy „*[n]em rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése [...] miatt a bíróság a választójogból kizár*” – a részletszabályok meghatározásától azonban az Alaptörvény tartózkodik. Ugyancsak hallgat az aktív választói jogosultság bűncselekmény miatt történő megfosztásáról a Vjt., az Övt., és az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény is, ahogyan a Ve. sem tartalmaz erre nézve kifejezett⁶³⁴ előírásokat. E tekintetben tehát mindössze az Alaptörvény azon rendelkezéséből tudunk kiindulni, miszerint csak a bíróság dönthet bűncselekmény elkövetése miatt a választójogtól való megfosztásról. E tekintetben ezért meg kell vizsgálni, hogy a hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.), miként rendelkezik ennek vonatkozásában. A Btk. 61. § (2) bekezdés a) pontjában úgy szól, hogy „*[a] közügyektől eltiltott a) nem rendelkezik választójoggal, nem vehet részt népszavazásban és népi kezdeményezésben, [...]*.” Ugyanezen § az (1) bekezdésében pedig kimondja, hogy „*[a] közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit*

⁶³¹ A passzív választói jogosultság ugyanis a Vjt. 2. § (3) bekezdése („*Az országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti*”), az Övt. 1. § (4) bekezdése („*A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti*”), valamint az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 2/A. § (2) bekezdése („*Az Európai Parlament tagjainak választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti*.”) szerint a végrehajtandó szabadságvesztésre (valamint a kényszergyógykezelésre) ítéléssel automatikusan elveszik.

⁶³² Értekezésem jelen pontjában csak az aktív választójogosultság és a bűncselekmények elkövetésének összefüggéseit vizsgálom.

⁶³³ Hasonló szabályozás figyelhető meg Németországban is. Sonja BÜHLER: Die Aberkennung des aktiven Wahlrechts von Strafgefangenen nach § 45 Abs. 5 StGB – eine noch zeitgemäße „Nebenfolge“ der Verurteilung? *Freilaw 2017/1. 7.*

⁶³⁴ A Ve. a 98. § (1) bekezdésében mindössze arról rendelkezik, hogy „*[a] Nemzeti Választási Iroda vezeti a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartását. A nyilvántartásba fel kell venni azt a nagykorú, valamint tizenhetedik életévét betöltött kiskorú polgárt, aki [...] b) a büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, c) a közügyektől eltiltott, d) a szabadságvesztés-büntetését tölti.*”

szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen” – annak időtartama pedig a 62. § (1) bekezdése szerint egy év és tíz év közé eshet. A közügyektől eltiltás tartamába nem számít bele az az idő, ami alatt az elítélt szabadságvesztés büntetését tölti, vagy kivonja magát a szabadságvesztés végrehajtása alól. Ebből következik, hogy azon személy, akit a bíróság mellékbüntetésként eltilt a közügyektől, a szabadságvesztés végrehajtása alatt, és a büntetés kitöltésétől (illetve a feltételes szabadon bocsátásától) számítottan kezdődő közügyektől eltiltás ideje alatt nem gyakorolhatja választójogát.⁶³⁵ A fentiekből pedig egyértelműen megállapítható az is, hogy csak végrehajtandó szabadságvesztés büntetés alkalmazása mellett lehetséges kiszabni a közügyektől eltiltás mellékbüntetését⁶³⁶, így csak ebben az esetben kerülhet sor az aktív választójogosultságtól való megfosztásra is. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nem bűncselekmény, hanem például szabálysértés elkövetése esetén nincs lehetőség a választójogból való kizárásra, így szavazhatnak az elzárást, valamint a pénzbírságot helyettesítő elzárást töltők is. Másrészt egyéb főbüntetésre ítézés esetén sem merülhet fel a választójog korlátozása, még akkor sem, ha például a pénzbüntetés vagy közérdekű munka helyébe szabadságvesztés lép. Emellett szavazhatnak az előzetes letartóztatás alatt állók, valamint az ideiglenes kényszergyógykezelték is.⁶³⁷ A szabadságvesztésre ítézés nem eredményezi tehát automatikusan a választójog elvesztését, ugyanis a választójogból való kizáráshoz minden esetben egyéni mérlegelés és a kizárásra vonatkozó, önálló bírói döntés szükséges. Azt is fontos kiemelni, hogy a fogvatartottak az egyenlő bánásmód elvéből fakadóan az uniós választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint az állampolgárságon alapulót, így amennyiben a jog megvonja tőlük a választójogot a hazai parlamenti választásokon, akkor azt az európai választásokon sem kapja vissza. A közösségi jogból nem fakad ugyanis sui generis választójogi igény, még akkor sem, ha az uniós polgár

⁶³⁵ A közügyektől eltiltás tehát sajátos kettős joghátrányt jelent, egyrészt megfosztja az elítéltet bizonyos jogosítványaitól, másrészt a mellékbüntetés tartamára eltiltja őt bizonyos jogok megszerzésétől. BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: *Büntetőjog I. Általános rész A 2012. évi C. törvény alapján*, HVG Orac, Budapest, 2014. 612.

⁶³⁶ A közügyektől eltiltás mellékbüntetéssel összefüggésben érdemes rögzíteni, hogy már a Csemegi Kódex is ismerte a hivatalvesztés mellett a politikai jogok gyakorlásától való felfüggesztést is, amely gyakorlatilag az aktív és a passzív választójogtól való eltiltást jelentette. Ennek alkalmazása azonban súlyos következtetlenségeket mutatott (így pl. a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését kötelezően előírta a lopás, sikkasztás, rablás, zsarolás elkövetőivel szemben, az élet elleni bűncselekmények esetében azonban csak hivatalvesztést tett kötelezővé). Lásd részletesen: BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH i. m. 610.

⁶³⁷ Lásd bővebben: MÁRTON Éva – PRINCZ Adrienn – VAJCS Nikoletta: A szabadságvesztésre ítélték választójoga. *Börtönügyi Szemle* 2008/4., 71.

egy másik tagállamban van bebörtönözve, s miközben saját országa engedné a választásokon való részvételt, a fogva tartás helye szerinti állam joga nem.⁶³⁸

E kérdéskör vizsgálata során az elsődlegesen felmerülő kérdés, hogy a választójog általánosságának minél szélesebb körű érvényesülése fényében valóban indokolt-e, és ha igen akkor milyen határok között korlátozni a bűncselekmények elkövetőinek aktív⁶³⁹ választójogosultságát? Amennyiben pedig erre igenlő választ tudunk adni, akkor szintén vizsgálandó, hogy a nemzetközi tendenciák alapján a magyar szabályozási és bírósági gyakorlat megfelelőnek tekinthető-e?

9.1. A bűncselekmények elkövetőinek választójogosultságra való méltatlanságáról

Az első kérdés tekintetében meg kell jegyezni, hogy már az ókori görög és római jogban⁶⁴⁰, valamint a középkori gondolkodásban megjelent az ún. „*polgári halál*” gondolata, amely bizonyos cselekmények elkövetése miatt, többek között a polgári jogoktól való teljes megfosztást jelentette.⁶⁴¹ Az 1804. március 21-én hatályba lépett *Code Napoleon* szerint pl. „*polgári halál*”-t⁶⁴² vontak maguk után azok a büntetések, amelyek folytán az elítélt a

⁶³⁸ Uo.

⁶³⁹ A passzív választói jogosultság vonatkozásában e kérdés megválaszolása viszonylag egyszerűbb. Egy bűncselekmény elkövetése miatt szabadságvesztésre vagy intézeti kényszergyógykezeltetésre ítélt személy ugyanis a bíróság döntése értelmében a Btk. bűncselekményfogalma szerint egy társadalomra veszélyes cselekményt követett el. Emiatt pedig, már önmagában a szabadságának korlátozása miatt sem lenne képes a képviselői megbízatását betölteni – arról nem is beszélve, hogy egy olyan személy, aki a társadalom szempontjából ártó szándékú cselekményt követett el, mennyire lehet a népszuverenitás letéteményese, a nép akaratának képviselője. Ezzel összefüggésben lásd bővebben: BODNÁR 2014. i. m. 213.

⁶⁴⁰ A római jogban a római polgárok (*Cives Romani*) közjogi jogosultságai közé tartozott a szavazati jog (*ius suffragii*), amely alapján a római polgár aktív választójoggal élhetett a népgyűléseken (ellenben a felszabadított rabszolgával, aki csak a *comitia tribután*, azaz a területi egység szerint összehívott népgyűlésen vehetett részt). A római jog egyúttal ismerte azonban a római polgárjog elvesztésének fogalmát is: a *capitis deminutio* a római jogban a státuszváltozást jelentette, amelynek három szintje volt ismeretes: a maxima, a media és a minima. A *capitis deminutio maxima* a szabadságnak, a polgárjognak és a családi állásnak elvesztését jelentette, ami gyakorlatban azt jelentette, hogy az illető személy rabszolgává vált (erre akkor került sor pl., ha fizetésképtelen adóssá vált, vagy épp ha hadifogságba esett). Az ilyen személynek valamennyi civil joga és kötelezettsége megszűnt. A *capitis deminutio media*, a szabadság megtartása mellett a római polgárjognak és a családi állásnak elvesztését jelentette. Ezt eredményezhette pl., ha az illető személy más államba költözött, vagy épp száműzték. A *capitis deminutio minima* a fentiekkel szemben azonban a polgári jogokat nem érintette, leginkább csak a vagyoni állapotban eredményezett változást. FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és institúciói*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. 24., 203., 205., 216-218.

⁶⁴¹ Howard ITZKOWITZ – Lauren OLDAK: Restoring the Ex-Offender's Right to Vote: Background and Developments. *American Criminal Law Review*, Vol. 11, Issue 3 (Spring 1973). 721-722.

⁶⁴² A „*polgári halál*” folytán az elítélt elvesztette vagyonát, amely örökösire szállt úgy, mintha végrendelet nélkül valóban meghalt volna. Az ilyen személy a továbbiakban örökséget nem szerezhethet, vagyonáról sem élők közt, sem halál esetére nem rendelkezhetett, nem lehetett sem gyám, sem tanú, jogi hatályú házasságot sem köthetett (sőt fennálló házassága is megszűnt). A „*polgári halott*” által s tényleg szerzett és halála percében birtokában levő vagyon, mint uratlan vagyon a kincstárra szállt, megengedvén a törvény, hogy az államhatalom az özvegy, a gyermekek vagy rokonok javára méltányos intézkedést tehessen. KÚN Barna (fordította): *A francia polgári törvénykönyv – Code Napoléon*, Budapest, 1874. 16-20.

törvényben meghatározott polgári jogait elveszti: ilyen lehetett pl. a halálbüntetésre ítélet. Az EJEB a – későbbiekben részletezett – *Hirst v. the United Kingdom* ügyben⁶⁴³ azzal érvelt a szabadságvesztés melletti választójogból való kizárás mellett, hogy az előmozdítja a polgári felelősséget és a jog tiszteletét, mivel azokat, akik súlyosan megsértették a társadalom alapvető szabályait, kizárja a véleménynyilvánításból. E tekintetben úgy fogalmazhatunk, hogy a bűncselekményt elkövetők e szerint tulajdonképpen azért veszítik el választójogukat, mert megsértették a társadalmi szerződést⁶⁴⁴, ez ezáltal „méltatlanná válnak” a közügyekben való részvételre (így választójoguk gyakorlására is).⁶⁴⁵ Hasonló gondolat vezette a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény és a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény megalkotóit is, ugyanis a közügyektől eltiltás mellékbüntetésének bevezetését elsősorban azzal indokolták, hogy a súlyos, szándékos cselekmények elkövetőinek egy része a büntetés kiállása után sem válik nyomban méltóvá arra, hogy a közügyek intézésében aktív vagy passzív alanyként részt vegyen.⁶⁴⁶ Ezzel együtt nem lehet azt feltételezni, hogy önmagában egy bűncselekmény elkövetése miatti elítélés indokoltá teheti az elítélt más alapjogaitól való megfosztását. Ezzel összhangban a *Hirst v. the United Kingdom* ügyben azt is kimondta az EJEB, hogy egy elítélt kizárólag szabadságától fosztható meg, és ez nem jelentheti más alapjogainak automatikus korlátozását. Egy büntetés kiszabása során ugyanis a büntetőhatalmát gyakorló állam oldaláról az elsődleges cél, hogy az elítélt ne gyakorolja azon jogait, amelyet a büntetés céljával ellentétesek. A büntetés célja azonban nem más, mint a joghátrány okozása. Kérdés ugyanakkor, hogy egy bűncselekmény elkövetése miatt ezen joghátránynak feltétlenül a választójogtól való megfosztásnak kell-e lennie.⁶⁴⁷ Vitatható ugyanis, hogy egy bűncselekmény elkövetőjét a további büntettek illetve vétségek elkövetésétől hatékonyabban vissza fogja-e tartani, ha a szabadságvesztésre ítélet mellett a választójogától is megfosztják. BODNÁR Eszter írásában azt az álláspontot emeli ki, hogy az elítéltek választójogának megtartása erősítheti a társadalomhoz való kötődésüket, és növelheti a társadalomban való

⁶⁴³ *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

⁶⁴⁴ Ezzel kapcsolatban BODNÁR Eszter ugyanakkor azt is kiemeli, hogy annak állítása, hogy az elítélt megsértette a társadalmi szerződést, azt feltételezi, hogy az elkövető annak tudatában követett el bűncselekményt, hogy ez a választójogból való kizáráshoz fog vezetni – ez pedig az esetek többségében nem játszik szerepet egy bűncselekmény elkövetésekor. BODNÁR 2014. i. m. 213., továbbá: ROUSSEAU i. m. 47.

⁶⁴⁵ VIG Dávid: További gondolatok a szabadságvesztésre ítélt választójogáról. *Börtönügyi Szemle* 28. évf. 3. szám (2009), 73.

⁶⁴⁶ BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH i. m. 610.

⁶⁴⁷ VIG i. m. 78.

felelősségteljes részvételüket⁶⁴⁸, ezért át kellene gondolni ezen ok miatti korlátozás alkalmazását. Hasonló álláspontot képvisel Howard ITZKOWITZ és Lauren OLDAK is, akik írásukban azt hangsúlyozzák, hogy amennyiben az államnak a bűnelkövetők rehabilitációja, és a társadalomba való visszavezetése a célja, akkor ennek nem megfelelő eszköze az érintettek további szankcionálása azáltal, hogy a büntetésük kitöltését követően is megfosztják őket választójoguktól.⁶⁴⁹ E szempontok értékelésekor ugyanakkor azt a kérdést is mérlegelni kell, hogy mi a közügyektől eltiltás mellékbüntetésének a célja. Ugyanis álláspontom szerint nemcsak önmagában azt kell vizsgálni, hogy az elítéltet milyen joghátrányok fogják „visszavezetni” a társadalomba, hanem azt is, hogy az általa elkövetett cselekmények milyen válaszreakciót követelnek meg a társadalom többségét – a népszuverenitás elve alapján – képviselő államtól. Az elkövetővel szemben alkalmazott főbüntetés (jelen esetben a végrehajtandó szabadságvesztés) ugyanis csupán az elítélt által elkövetett bűncselekményre adott elsődleges válaszreakció (azaz a tényleges büntetés), amely azonban elsősorban a védett jogi tárgy sérelmét szankcionálja. A közügyektől eltiltás kiszabásával a jogalkalmazó azonban arra is reagálni tud, ha az elítélt cselekményével a társadalmi együttélés szabályait oly súlyos mértékben sértette, amely miatt méltatlanná vált a társadalom által közösen gyakorolt magatartásokban⁶⁵⁰ (így pl. a társadalmi szerződés megkötésében, megerősítésében, azaz a választásokon) részt venni. Így tulajdonképpen a méltatlanná válás nem egy szankció az elkövetett cselekmény miatt, nem egy büntetés, hanem a társadalom többségének morális megbélyegzése, rosszallásának kifejezése. Ez a méltatlanná válás pedig eredményezheti az aktív választói jogosultságból való kizárását. Egyetértek ugyanakkor a fentebb ismertetett álláspontokkal is, azaz véleményem szerint sem segíti a társadalom hasznosabb tagjává válását az elítéltnak a választójogtól való megfosztása, viszont álláspontom szerint csak ezáltal tud az állam a büntetőhatalmának gyakorlása során megfelelő választ adni a bűncselekmény által történő társadalmi együttélés szabályainak megszegésre is. Ezzel együtt – ahogyan azt a későbbiekben láthatjuk – a joggyakorlat pontosítása, alakítása, fejlesztése nem tekinthető lezártnak a vizsgált kérdés vonatkozásában.

⁶⁴⁸ BODNÁR 2014. i. m. 214. Ezzel szemben pl. az írországi adatok (ahol hasonlóan hazánkhoz a szabadságvesztésüket töltők is szavazhatnak, ha egyébként nincsenek eltiltva a közügyek gyakorlásától) azt mutatják, hogy a foglyok annak ellenére is csekély számban élnek szavazati jogukkal, hogy arra amúgy a fogva tartásuk közben is lehetőségük lenne. Kanstantsin DZEHTSIAROU: Prisoner voting saga – Reasons for challenges. In: HARDMAN – DICKSON i. m. 92.

⁶⁴⁹ ITZKOWITZ – OLDAK i. m. 739-740.

⁶⁵⁰ DOMAHIDI Ákos ezzel összefüggésben úgy fogalmaz, hogy „[a] jogkorlátozás szükségessége abban áll, hogy a közügyek vitelére méltatlan egyéneket megfossza választójoguktól.” Álláspontja szerint az elkövető akkor tekinthető méltatlannak a közügyekben való részvételre, ha magatartása (azaz az általa elkövetett bűncselekmény) durván sérti a társadalom erkölcsi és jogi normáit. DOMAHIDI 2009a. i. m. 2478-2479.

9.2. A bűncselekmények elkövetése és a választójog kapcsolata

A hazai szabályozási és bírósági gyakorlat áttekintését és elemzését megelőzően fontos megvizsgálni a bűncselekmények elkövetése miatt történő választójogtól való megfosztás esetének történeti előzményeit és nemzetközi környezetét.

a) Történeti perspektívák

Hazánkban – a választójogi szabályozás megjelenésétől kezdve – mindig is korlátozta a jogalkotó az aktív és passzív választói jogosultságot a bűncselekményeket elkövetők vonatkozásában. Az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk a 2. §-ában pl. már pontosan meghatározta azokat a büntetteket, amelyek elkövetői a választójogosultságból kizárásra kerültek.⁶⁵¹ Az 1848-ban elfogadott ún. II. erdélyi törvénycikk azonban 1. §-ában általánosabban fogalmazott, amikor kimondta, hogy „*[n]em részesülnek a választási jog gyakorlatában általán [...] d) [o]lyonok, kik bünpörbeli ítélet nyomán fenyték alatt vannak.*” Az 1848-as választójogi szabályok együttes felülvizsgálatára 1874-ben került sor⁶⁵², amely keretében a választójogosultság bűncselekmények miatti korlátozása kiszélesedett, és immáron valamennyi büntett és vétség valamint a sajtóvétségek elkövetőire is automatikusan kiterjedt (kizárólag csak a büntetés tartamának idejére). Emellett azonban az érintett törvénycikk 12. § 3. pontjában megjelent a mai értelemben vett közügyektől eltiltás esete is: az 1874. évi XXXIII. törvénycikk úgy fogalmazott ugyanis, hogy „*[v]álasztójogot nem gyakorolhatnak [...] 3. kik választói joguk elvesztésére ítéltettek, a jogérvényes ítéletben megszabott időtartam alatt.*” A 20. század első felében a bűncselekmények miatti választójogi korlátozás tekintetében elsősorban a korlátozások körének bővülése volt a jellemző. Ennek keretében pl. az 1913. évi XIV. törvénycikk a 14. §-ában egy széles körű korlátozási kört határozott meg, amely értelmében (nemcsak a szabadságvesztésre ítélt, hanem) a pénzbüntetésre⁶⁵³, vagy épp a vizsgálati fogságra ítéletek is elveszítették választójogukat. Sőt ezen rendelkezés a 9. pontjában bizonyos bűncselekmények esetében előírta a szabadságvesztés időtartamának kitöltését követően, a meghatározott ideig tartó választójogból való kizártság fenntartásának szabályát

⁶⁵¹ Ilyennek volt tekinthető a „*hűségtelenség, csempészkedés, rablás, gyilkolás és gyűjtogatás*”.

⁶⁵² A korábban már többször is idézett: „Az 1848:V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk” 12. §-ában.

⁶⁵³ Pl. nyilvános helyen való botrányt okozó részegség miatt (lásd: 1913. évi XIV. törvénycikk 14. §, továbbá 2.200/1922. ME. rendelet 3. § 7. pont).

is⁶⁵⁴ – amely ugyancsak hasonlóságot mutat a mai közügyektől eltiltás mellékbüntetésének szabályaival. Az I. világháborút követően elfogadott 1918. évi I. néptörvény kifejezetten nem rendelkezett a bűncselekmények miatti korlátozásról, a 3. § 1. pontjában azonban utalt arra, hogy a választójogból ki van zárva azon személy, „*aki politikai jogának gyakorlásától fel van függesztve.*” Az ugyanebben az évben elfogadott az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1918. évi XVII. törvénycikk a 11. §-ának 9-10. pontjaiban az 1913-as választójogi szabályozáshoz hasonlóan a szabadságvesztés kitöltését követő időre is előírta a választójogból való kizártság fenntartását⁶⁵⁵, és már a feltételesen szabadságra bocsátottak vonatkozásában is deklarálta a választójogtól való ideiglenes megfosztást.⁶⁵⁶ Az 1919-es⁶⁵⁷ és az 1922-es⁶⁵⁸ választójogi szabályozás, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk⁶⁵⁹ a fentiekhez képest is szigorúbb szabályokat határozott meg, ugyanis már az is kizáró oknak minősült, ha bűnvádi eljárást indítottak az érintett személy ellen, vagy vádemelő határozatot hoztak vele szemben, továbbá, ha főtárgyalást tűztek ki ügyében. Emellett az 1922-es szabályozás alapján az is a választójogból való kizárást eredményezte, ha valakit dologházba utaltak, vagy előzetes letartóztatásba helyeztek. A II. világháborút követően elfogadott 1945. évi VIII. törvénycikk tovább bővítette a kizárások körét, így pl. kizárta a választójogosultak köréből, aki ellen a népügyészség vádiratot bocsátott ki, vagy azt, aki rendőrhatalósági őrizetben (internálva) volt.⁶⁶⁰ Az 1949. évi XX. törvényben (azaz a korábbi Alkotmányban) „*a dolgozó nép ellenségeit*” zárták ki a választójogból, amely értelemszerűen egy elég tágan értelmezhető kategória volt. Az országgyűlési választásokról szóló jogszabályok módosításáról szóló 1953. évi II. törvény pedig a közügyektől eltiltás hatálya alatt állóktól, a büntett miatt szabadságvesztésüket töltőktől, az előzetes letartóztatásban lévőktől és a rendőrhatalósági őrizetben vagy rendőri felügyelet alatt állóktól vonta meg az aktív választójogot.⁶⁶¹ A rendszerváltozást követően

⁶⁵⁴ Lásd: 1913. évi XIV. törvénycikk 14. § 9. pont: „*A választójogból ki van zárva az [...] aki nyereségvágyból elkövetett, vagy az állam ellen irányuló, vagy a büntettekről és vétségekről szóló 1878:V. tc. 172. §-ának második bekezdésébe, vagy a büntető-törvénykönyvek stb. módosításáról szóló 1908:XXXVI. tc. 43-44. §-aiba, vagy a kivándorlásról szóló 1909:II. tc.-be ütköző büntett vagy vétség miatt jogerősen szabadságvesztés-büntetésre volt ítélve, a kiszabott büntetés kiállításától vagy elévülésétől számított öt év alatt, ha pedig ugyane bűncselekmények valamelyike miatt egy ízben már el volt ítélve, az újabban kiszabott büntetés kiállításától vagy elévülésétől számított tíz év alatt;*”

⁶⁵⁵ Hasonló szabályozást írt elő az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938. évi XIX. törvény 28. § 1. pontja is.

⁶⁵⁶ Ehhez hasonlóan az Amerikai Egyesült Államok 1918-as választójogi szabályozása is kizárta a bűncselekmények elkövetőit a választójogosultságból. MAGRUDER i. m. 361.

⁶⁵⁷ Lásd: 5.985/1919. ME. rendelet 3. § 2. pont.

⁶⁵⁸ Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet 3. § 8-14. pont.

⁶⁵⁹ Lásd: 1925. évi XXVI. törvénycikk 6. § 12. pont.

⁶⁶⁰ Lásd: 1945. évi VIII. törvény 5. § 5-6. pont.

⁶⁶¹ Lásd: 1953. évi II. törvény 2. §.

elfogadott Alkotmány-módosítás nyomán aztán az alkotmányozó a közügyektől eltiltás alatt állókat, a jogerős szabadságvesztésüket töltőket, valamint a büntetőeljárásban jogerősen elrendelt kényszergyógykezelésre ítéleteket zárta ki a választójog gyakorlásából. Ez a szabályozás pedig egészen az Alaptörvény hatályba lépéséig nem változott.

b) Nemzetközi tendenciák

A hazai szabályozás történeti alakulásának áttekintését követően vizsgáljuk meg a nemzetközi gyakorlatot és az egyes országok szabályozási tendenciáit.

A nemzetközi szabályozási és bírósági gyakorlat viszonylag egységes képet mutat a bűncselekmények elkövetőinek (aktív) választójoga vonatkozásában: a bűnelkövetők választójogának korlátozását ésszerűnek és megengedhetőnek tekinti.⁶⁶² A korábban már többször citált ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 25. általános kommentárja pl. a 14. pontjában elismeri a választójogosultság bűnelkövetés miatt történő korlátozását, amelynek feltételeként azt írja elő, hogy a választójogtól való ilyen okból következő megfosztás időtartama arányban kell, hogy álljon az elkövetett bűncselekmény súlyával és annak büntetési tételével.⁶⁶³ Ugyanezen pont azonban azt is kimondja, hogy önmagában a szabadságtól való megfosztás (így pl. egy előzetes letartóztatás, vagy egy őrizetbe vétel) nem alapozhatja meg a választójogosultság korlátozását, az ugyanis csak jogerős ítéleten alapulhat. A Velencei Bizottság a már sokszor idézett 190/2002. számú véleményében is lehetségesnek tartja a választójogtól való megfosztást, abban az esetben, ha az érintett személy súlyos bűncselekményt követett el, a kizárás törvényi szabályozáson alapul, továbbá ha arról bíróság dönt, amely döntése során figyelembe veszi az arányosság követelményét.⁶⁶⁴ A Velencei Bizottság egy 2005-ös (az általános választójog korlátozásáról szóló) jelentésben⁶⁶⁵ azonban

⁶⁶² Ez EJEB gyakorlata alapján látható ugyanis, hogy minden esetben legitim célként fogadta el a fogvatartottak választójogának korlátozására a bűncselekmények megelőzését, a polgári felelősség előmozdítását és a jogállam tiszteletét. BODNÁR 2016. i. m. [51]

Antonia MEYER pedig úgy fogalmaz a bűncselekmény elkövetése miatti választójogi korlátozással összefüggésben, hogy amennyiben az arányban áll az elkövetett bűncselekmény súlyával, akkor az megengedhető korlátja lehet a választójognak. MEYER i. m. 3.

⁶⁶³ E követelmény érvényesülését több esetben is vizsgálta az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága. Így pl. Luxembourg gyakorlatát elemezve megállapította, hogy a vizsgált időszakban nagyon sok büntetőeljárásban (járulékos büntetésként) kvázi automatikusan elvonták az elítéltek választójogát, amellyel egyértelműen megsértették a fenti követelmény érvényesülését (lásd: CCPR/CO/77/LUX (HRC, 2003) 8. pont). Az Egyesült Királyság tekintetében pedig arra hívta fel a figyelmet az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, hogy felül kell vizsgálni azon szabályozást, ami szerint minden szabadságvesztésre ítéltnek automatikusan elveszik a választójogát (lásd: CCPR/C/GBR/CO/6 (HRC, 2008) 28. pont).

⁶⁶⁴ Lásd: a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. 6. d) alpontját.

⁶⁶⁵ Report on the Abolition of Restrictions on the Right to Vote in General Elections [CDL-AD(2005)11].

azt is kimondta, hogy a fogvatartottaknak lehetővé kell tenni, hogy választójogukat korlátozás nélkül gyakorolhassák, kivéve, ha a bíróság a közügyek gyakorlásától is eltiltotta őket. A közügyektől eltiltás büntetés alkalmazása azonban nem lehet automatikus, és kiszabása során figyelemmel kell lenni a szükségesség és az arányosság mércéjére.⁶⁶⁶ A fentiek mellett a Velencei Bizottság foglalkozott a büntető eljárás alatt álló, és szabadságukban korlátozott személyek választójogának kérdésével is, és e körben elvi élel rögzítette, hogy ezen személyek – az ártatlanság vélelmének elvével összhangban – nem foszthatóak meg választójoguktól.⁶⁶⁷

A nemzetközi bírósági gyakorlat vonatkozásban elsődlegesen az EJEB gyakorlatát érdemes megvizsgálni, azon belül is: egyfelől a korábban már többször is említett *Hirst v. the United Kingdom* ügyet⁶⁶⁸, másfelől pedig a *Scoppola v. Italy* ügyet⁶⁶⁹. Az EJEB Nagykamarája által 2005-ben meghozott *Hirst v. United Kingdom* ügyben⁶⁷⁰ a testület arról határozott, hogy Nagy Britannia megszegte az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét (a szabad választásokhoz való jogot), amikor egy jogerősen elítélt fogva tartott személytől, minden egyéb vizsgálat nélkül, automatikusan megvonta a választójogot. Az ítélet indokolásában az EJEB azzal érvelt, hogy a szabadságvesztésre ítélt személyeket továbbra is megilleti valamennyi az EJEE által biztosított alapjog, kivéve a szabad mozgás és a személyes szabadság jogát. Ezzel azonban természetesen az EJEB érvelése szerint is összhangban áll, az államok azon joga, hogy megvédhessék magukat az olyan személyektől, akik magatartása a jogállamiságot és a demokráciát veszélyezteti – azáltal, hogy őket a népszuverenitás letéteményeseinek köréből kizárják (és ez az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkével is összeegyeztethető). Ezen kizárásra (azaz a választójogtól való megfosztásra) azonban csak akkor kerülhet sor, ha az arányban áll az elkövetett bűncselekmény súlyával. Az EJEB döntése szerint azonban szükségképpen aránytalan lesz, ha az állam minden szabadságvesztésre ítélttől elveszi a választójogát⁶⁷¹ – a büntetésének időtartamára és az elkövetett cselekmény súlyára tekintet nélkül. Ennek ellenére ezen ügy következtetéseként az EJEB nem azt a konzekvenciát vonta le, hogy csak a bíróság egyedi döntése (tehát nem a

⁶⁶⁶ Lásd: Uo. VII. pont 41. alpont.

⁶⁶⁷ Lásd: Europe's Electoral Heritage [CDL 82002] 7rev], II. pont B. 1. d. alpont.

⁶⁶⁸ Lásd: *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

⁶⁶⁹ Lásd: *Scoppola v. Italy* (No. 3.), Judgment of 22 May 2002, no. 126/05.

⁶⁷⁰ Később az Egyesült Királysággal szemben több hasonló tartalmú ügy is indult. Így pl. a *McLean and Cole v. the United Kingdom*, Judgment of 11 June 2013, no. 12626/13., 2522/12.; a *Dunn and Others v. the United Kingdom*, Judgment of 13 May 2014, no. 7408/09., 566/10., 578/10.; *Firth and Others v. the United Kingdom*, Judgment of 12 August 2014, no. 47784/09.; *McHugh and Others v. the United Kingdom*, Judgment of 10 February 2015, no. 51987/08.

⁶⁷¹ E tekintetben lásd továbbá: *Kulinski and Sabev v. Bulgaria*-ügyben (Judgment of 21 July 2016, no. 63849/09.) hozott EJEB döntést.

szabadságvesztésre ítéelés ténye) alapján lehet valamely személyt, bűncselekmény elkövetése miatt kizárni a választójogának gyakorlásából, hanem több lehetséges megoldást is meghatározott az automatikus jogfosztás helyett.⁶⁷² Az EJEE-vel összeegyeztethetőnek tekinthető ugyanis az EJEB szerint az is, ha jogalkotó meghatározott vagy meghatározott súlyú bűncselekmények elkövetéséhez köti a választójogból történő kizárást, ahogy az is, ha a bíróság egyedi döntésére bízta annak alkalmazását.⁶⁷³ A későbbiekben számos ügyben megerősítette ezen álláspontját a testület, sőt kifejezetten arra jutott, hogy minden olyan szabályozás sérti az EJEE-t, amely a szabadságvesztésre ítéleteket automatikusan kizárja a választójog gyakorlásából. A *Frodl v. Austria* ügyben⁶⁷⁴ az EJEB azonban még tovább ment: ezen döntésében ugyanis kimondta, hogy a bűncselekmény miatti választójogtól történő megfosztásnak egyedi bírósági döntésen kell alapulnia, és e körben figyelembe kell vennie az elkövető egyéni körülményeit, és az elkövetett bűncselekménynek össze kell függnie a választások vagy a demokratikus intézmények rendeltetésével. A *Frodl*-ügyhöz képest jelentős fordulatot hozott azonban *Scoppola v. Italy* ügyben született EJEB ítélet. A testület abban a tekintetben fenntartotta korábbi gyakorlatát, hogy a bűncselekmény miatti választójogtól való megfosztás legitim céljának tekinti a bűnmegelőzést, a jogállam tiszteletben tartásának és az egyén felelősségének előremozdítását. Az arányosság tekintetében azonban kifejezetten eltért a *Frodl*-ügyben kifejtett tesztől. A választójog bűncselekmény elkövetése miatti korlátozása vonatkozásában ugyanis a bíró esetről-esetre való egyedi döntésének szükségessége helyett, a *Hirst*-ügyben hozott döntéshez hasonlóan nyitva hagyta az államok számára a lehetőséget, hogy szabadon eldönthessék, hogy a törvényhozóra, vagy a bíróságra hagyják-e annak megállapítását, hogy mikor arányos egy elítéltet a választójogának gyakorlásából kizárni. A *Scoppola*-ügyben hozott EJEB döntés szerint ugyanis a *Frodl*-ügyben túlságosan tágra terjesztette a testület a *Hirst*-ügy követelményeit. Így a *Scoppola*-ügyben az EJEE-vel összeegyeztethetőnek tartotta az EJEB, hogy Olaszország a 3 évi szabadságvesztésnél hosszabb időre ítéleteket fosztotta meg kvázi „automatikusan” a választójogától. A törvényhozó által történő korlátozás vonatkozásában

⁶⁷² A bíróság e tekintetben arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhozásnak el kell döntenie, hogy a szavazati jog korlátozását meghatározott bűncselekményhez, illetve bűncselekmények meghatározott súlyához köti-e, vagy pl. a büntetést kiszabó bíróság számára széles mérlegelési jogkört biztosít az elítélt személy szavazati jogtól való megfosztása tekintetében. Lásd bővebben: PALLO József: Modernizációs csomópontok „de lege ferenda” a magyar büntetés-végrehajtási jogban, <http://www.unimiskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Pallo%20J%F3zsef.pdf>, 8.

⁶⁷³ Érdeemes megjegyezni, hogy az EJEB ezen döntéséhez több bíró is különvéleményt csatolt, amelyben ellenérzésüket fejezték ki az EJEB ezen döntésével szemben, mondván, hogy ezzel a testület tulajdonképpen a jogalkotás talajára lépett.

⁶⁷⁴ Lásd: *Frodl v. Austria*, Judgment of 8 April 2010, no. 20201/04.

azonban követelményként azt is kiemelte az EJEB⁶⁷⁵, hogy ebben az esetben olyan szabályokat kell alkotni, amely biztosítani tudja az automatikus választójogtól való megfosztás elkerülését.⁶⁷⁶

c) Egyes európai országok szabályozási gyakorlata

A fentiek áttekintését követően vizsgáljuk meg az egyes európai országok gyakorlatát is a szabadságvesztésre ítélt választójogával összefüggésben. E tekintetben alapvetően három csoportot tudunk elkülöníteni: egyfelől azon országokat, ahol semmilyen módon nem korlátozzák az elítéltek választójogát, másfelől azokat az országokat, ahol az EJEB gyakorlata ellenére a választójogtól való megfosztás a szabadságvesztésre ítélt vonatkozásában automatikusan történik, harmadrészt pedig azokat az államokat (így pl. hazánk is), ahol valamilyen differenciáltság figyelhető meg (a megfosztás vagy a bűncselekmény súlyától, vagy jellegétől függ, esetleg egy mellékbüntetés kiszabásától, és így minden esetben a bíróságok egyedi döntésétől).

Az első csoportba sorolható pl. *Kanada*, ahol a Legfelsőbb Bíróság foglalt állás a kérdésben, amikor egy előtte fekvő ügyben kimondta, hogy semmis azon törvényi rendelkezés, amely a két évnél hosszabb időtartamú szabadságvesztésre ítéltet automatikusan kizárja a választójogosultságból.⁶⁷⁷ Ezen döntésében azonban a Legfelsőbb Bíróság nem azt mondta ki, hogy a fogvatartottnak joga van a szavazáshoz, hanem azt, hogy az állam nem tudja bizonyítani, hogy az összes fogvatartott ipso jure kizárása szükséges és arányos lenne.⁶⁷⁸ Az Európai országok közül a bűncselekmények elkövetése miatti választójogi korlátozást teljesen mellőző országok közé sorolható pl. *Csehország*, ahol azonban a helyhatósági választásokon a jogalkotó korlátozta a fogvatartottak választójogát – a parlamenti választások vonatkozásában

⁶⁷⁵ Az EJEB gyakorlatából a fent részletezett három ügy mellett érdemes kiemelni többek között a *Söyler v. Turkey*-ügyet (Judgment of 17 September 2013, no. 29411/07.), amelyben kimondta a bíróság, hogy Törökország megsértette az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét azáltal, hogy a feltételes szabadságra bocsátás és a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt esetén is elvonta az elítéltek választójogát. (Hasonló döntést született a *Murat Vural v. Turkey*-ügyben [Judgment of 21 October 2014, no. 9540/07.] is.) Kiemelést érdemel továbbá az *Anchugov and Gladkov v. Russia*-ügy is (Judgment of 4 July 2013, no. 11157/04., 15162/05.), amelyben kimondta az EJEB, hogy Oroszország megsértette az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét azáltal, hogy a büntetés hosszától, a bűncselekmény jellegétől és súlyától függetlenül megfosztotta az elítélteket választójoguktól.

Az ügyek kapcsán lásd részletesen: DZEHTSIAROU i. m. 101-102.

⁶⁷⁶ Az ugyanis aránytalan, ha a választójogtól való megfosztás kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott összes elítéltre, függetlenül a szabadságvesztés időtartamától és az általuk elkövetett bűncselekmény súlyától. BODNÁR 2016. i. m. [51].

⁶⁷⁷ BODNÁR 2014. i. m. 225.

⁶⁷⁸ VIG i. m. 75.

azonban nem találhatunk ilyen szabályokat.⁶⁷⁹ Szintén ezen csoportba tartozik továbbá az európai országok közül *Dánia, Finnország, Lettország, Spanyolország, és Svédország* is.

A második csoportba azon országok tartoznak, ahol a szabadságvesztésre ítélet továbbra is a választójogosultságtól történő automatikus megfosztást eredményezi. Ide sorolható pl. *Bulgária*, ahol az Alkotmány kimondja, hogy nem rendelkezik sem aktív sem passzív választójoggal, az, aki szabadságvesztés büntetését tölti.⁶⁸⁰ *Észtországban* pedig az Észt Köztársaság Alkotmányának 58. cikke úgy fogalmaz, hogy „[t]örvény korlátozza olyan észt állampolgárok választási részvételét, akiket bíróság ítélt el, és büntetésüket töltik büntetés-végrehajtási intézetben.” E csoportba tartozó országok vizsgálata kapcsán fontos kiemelni, hogy az *Egyesült Királyságban* az EJEB vonatkozó döntései ellenére, továbbra is szinte automatikus választójogból történő kizárást alkalmaznak valamennyi szabadságvesztésre ítélt személy esetében.⁶⁸¹

A harmadik körbe tartozó országok esetében figyelhető meg a legdiverzifikáltabb szabályozás. Ezen országok esetében ugyanis további alcsoportok határozhatóak meg, az EJEB *Scoppola*-ügyben hozott döntésével összhangban. Az első alcsoportba azon országok tartoznak, ahol tisztán bírói mérlegelés alapján, esetről-esetre, egyedileg kell dönteni a szabadságvesztésre ítélet során a választójogtól történő megfosztásról. Ide sorolható többek között *Románia*, ahol abban az esetben foszthatja meg a bíró az elítéltet választójogától, ha legalább kétévi szabadságvesztésre ítéli; továbbá – bizonyos szempontból, bár pont fordított logika alapján – *Franciaország* is, ahol ugyan a szabadságvesztésre ítélettel az érintett személy elveszíti választójogát, azonban az ítéletet hozó bírónak lehetősége van úgy dönteni, hogy az elítéltnak megadja a lehetőséget a választásokon való részvételre.⁶⁸² A második alcsoportba azon államok sorolhatóak, ahol a jogalkotó határozza meg azon eseteket, amikor a szabadságvesztésre ítélettel a választójogtól is megfosztják az elítéltet.⁶⁸³ Ez történhet a bűncselekmény jellege (pl. *Norvégiában*, ahol a hazaárulási és nemzetbiztonságot sértő

⁶⁷⁹ Uo. 76.

⁶⁸⁰ Lásd: A Bolgár Köztársaság Alkotmányának 42. cikk (1) bekezdését, valamint 65. cikk (1) bekezdését.

⁶⁸¹ A változtatás hiány miatt az EJEB később újabb eljárást indított az Egyesült Királyság ellen. Lásd: *Greens and M.T. v. The United Kingdom*, Judgment of 23 November 2010, no. 60041/08, 60054/08., amelyben felhívta a bíróságot az Egyesült Királyság figyelmét a határidők betartására. Lásd bővebben: BODNÁR 2014. i. m. 225. Az EJEB döntését követő Egyesült Királyság-beli álláspontról lásd részletesebben: Steve FOSTER: Reluctantly Restoring Rights: Responding to the Prisoner's Right to Vote. *Human Rights Law Review Volume 9, Issue 3, 1 January 2009*. 489-507.

⁶⁸² VIG i. m. 76.

⁶⁸³ Ennek kapcsán azonban fontos szempontként kell érvényesülnie, hogy a választójogosultságtól való megfosztásra csak súlyos bűncselekmények elkövetése miatt kerüljön sor. A kisebb súlyú bűncselekmények esetén ugyanis e joghátrány alkalmazása felveti – az EJEB gyakorlata alapján is – a szabályozás egyezményesértő-jellegét. Lásd a témával összefüggésben: Richard M. RE – Christopher M. RE: Voting and Vice: Criminal Disenfranchisement and the Reconstruction Amendments. *The Yale Law Journal, Vol. 121, No. 7. (May 2012)*, 1584-1670.

bűncselekmények esetében van erre lehetőség, azzal a kitételrel, hogy itt a bíró mérlegelési jogköre is érvényesül), vagy épp a büntetés időtartamának függvényében. Utóbbi körbe sorolható pl. *Ausztria*, ahol a legalább egy évnyi szabadságvesztésre ítélt, szándékos bűncselekmény elkövetőit fosztják meg a választójoguktól, vagy épp *Olaszország* (ahol legalább 2 év szabadságvesztésre ítélt), és *Lengyelország* (ahol legalább 3 év szabadságvesztés büntetés kiszabása szükséges).⁶⁸⁴ A harmadik alcsoportba azon országok tartoznak, ahol egyfelől a jogalkotó meghatározza azon bűncselekmények körét, amelyek miatt történő elítélés esetén az elítélt megfosztható a választójogától, a megfosztást azonban a bíró mérlegelésére bízta. Ilyen rendszer figyelhető meg pl. *Görögországban* (ahol a bírónak egy differenciált, sávos rendszerben van lehetősége ezt a jogkövetkezményt alkalmazni), illetve ilyennek tekinthető a *német* szabályozás is, ahol a bíróság meghatározott bűncselekmények miatti (pl. az állam és az állami szervek elleni vagy épp a választási bűncselekmények esetén) szabadságvesztésre ítéltetés esetén dönthet az aktív választójog korlátozásáról (az elítélt passzív választójogát azonban minden esetben 5 évre elveszíti).⁶⁸⁵

9.3. A magyar szabályozással összefüggésben felmerülő gyakorlati és alkotmányossági kérdések a választójog általánossága tükrében

A fentiekben írtak alapján jól látható, hogy mind a jogtudomány, mind pedig a nemzetközi gyakorlat egységesen megengedhetőnek tekinti a bűncselekmény elkövetése miatt választójogtól történő megfosztást. Ez alapján azonban még nem vonhatjuk le automatikusan azt a következtetést, hogy a magyar bírósági (és akár a szabályozási) gyakorlat problémamentes lenne. A választójog általánossága alapján ugyanis arra kell törekedni, hogy csak a legindokoltabb esetekben kerüljön sor az aktív választójogból történő kizárásra.

Ahogy az a korábbiakban láthattuk, a bűncselekmény elkövetése miatti választójogtól történő megfosztás indoka a „társadalmi szerződés” megszegésére, illetve a közügyek, azon belül a népszuverenitás gyakorlásában való méltatlanságra vezethető vissza. Ha ezt a gondolatot összevetjük a nemzetközi sztenderdekkel, akkor azt láthatjuk, hogy a magyar szabályozás teljes mértékben megfelel a nemzetközi elvárásoknak, sőt még túl is teljesíti a *Scoppola*-ügyben felállított (irányadó) mércét, hiszen az Alaptörvény minden esetben egyedi bírói döntéstől teszi függővé a választójogtól való megfosztást (amely azonban nem az egyetlen lehetséges megoldás lehetne, mint ahogyan azt pl. Olaszország, vagy Lengyelország

⁶⁸⁴ VIG i. m. 76.

⁶⁸⁵ BODNÁR 2014. i. m. 226.

példáján is láthattuk). A hazai szabályozásból tehát az következik, hogy csak azon elítélt veszíti el választójogát, akit végrehajtandó szabadságvesztésre ítélese mellett a bíróság a közügyektől is eltilt. Abban az esetben azonban, ha az elítéltet a szabadságvesztésre ítélese mellett a közügyektől nem tiltja el a bíróság, a fogva tartása alatt is részt vehet a választásokon és a népszavazásokon.⁶⁸⁶ Jól látható tehát, hogy a magyar jogszabályi előírások – szemben az Alaptörvény előtt alkalmazott, a szabadságvesztésre ítélelssel (az elkövetett bűncselekmény súlyára és jellegére tekintet nélkül) automatikusan együtt járó választójogtól való megfosztással – összhangban állnak a nemzetközi elvárásokkal – sőt bizonyos tekintetben azon túl is mutatnak. POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán szerint ugyanakkor érdemes arra is emlékeztetni, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt a választójogból történő kizárásról – azaz a közügyektől való eltiltásról – meghozott bírói döntés a gyakorlatban nem az elkövetett cselekmény jellegéhez igazodó egyéniesített vizsgálatot jelent, hanem a jogerős szabadságvesztés-büntetés mellett szinte kivétel nélkül minden esetben kiszabott mellékbüntetést. Álláspontja szerint a kivétel tehát főszabályként érvényesül a bírói gyakorlatban, ezzel hatásában tulajdonképpen fenntartja a korábbi szabályozás szerinti általános/automatikus kizárást a választójogból.⁶⁸⁷ Ezt a szempontot erősítette az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszióának a 2014-es magyarországi országgyűlési választásokról készített zárójelentése is, amely szerint továbbra is igen nagy arányban zárnak ki a választójogosultságból olyan személyeket, akiket a bíróság jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt.⁶⁸⁸ E tekintetben WELLER Mónika is azt az álláspontot

⁶⁸⁶ Az Alapvető Jogok Biztososa is foglalkozott annak kérdésével, hogy a büntetés-végrehajtási szervek aktívan kötelesek közreműködni az elítélt választójogának gyakorlásában, illetve az ahhoz történő hozzájárásban. Lásd többek között: AJB-2095/2014 ügyben készült jelentést.

E tekintetben érdemes kiemelni azt is, hogy az Európai Börtön szabályok 24.11-es cikke arról rendelkezik, hogy a „büntetés-végrehajtási hatóságoknak figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy a fogvatartottak részt vehessenek a választásokon és a népszavazásokon, valamint a közélet más eseményein; feltéve, hogy ennek a jognak az érintett általi gyakorlása nem korlátozott a belső jog szerint.” JUHÁSZ Zsuzsanna: A megújult Európai Börtön szabályok ismertetése. *Acta Jur. et Pol. Szeged, LXVIII. évf. 2006/12. szám.* 10.

„A fogvatartottak választási, polgári és szociális jogai” elnevezésű [Rec (62) 2. számú] tanácsi ajánlás 6. pontja pedig arra hívja fel a tagállamok figyelmét, hogy „*csupán a fogva tartás ténye nem akadályozza a fogvatartottat abban, hogy személyesen vagy képviselő közvetítésével gyakorolja polgári jogait.*” PALLO i. m. 8., továbbá: BAKÓ Zsolt A 2014-es országgyűlési és európai parlamenti választás a bv. intézetekben, *Börtönügyi Szemle 2014/3. szám.* 62.

⁶⁸⁷ Lásd bővebben: POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban, *MTA Law Working Papers 2014/16. szám.* 1-2.

⁶⁸⁸ A jelentés szerint több mint 38 000 bűncselekményt elkövetett személyt fosztottak meg választójogától, akik közül mintegy 26 000 személy már letöltötte börtönbüntetését. Az EBESZ/ODIHR szerint az elítéltek és volt elítéltek szavazati jogát érintő korlátozásokat felül kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy a korlátozás arányban álljon az elkövetett bűncselekménnyel, és a korlátozást egyértelműen kell meghatározni a törvényben. Emellett felül kell vizsgálni a bíróságok jelenlegi gyakorlatát is, amely szerint szinte valamennyi bűncselekményt elkövetett személyt a börtönbüntetése időtartamánál hosszabb időszakra fosztanak meg aktív választójogától. Lásd: <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>, 6. Továbbá: BODNÁR 2018. i. m. 142.

képviseli, hogy a közügyektől eltiltás alkalmazására gyakorlatilag automatikusan kerül sor a végrehajtandó szabadságvesztés alkalmazása mellett, így feltétlenül szükség lenne egy differenciáltabb ítélkezési gyakorlat kialakítására.⁶⁸⁹

A fentiekben írtak figyelembevételével annak a kérdésnek a vizsgálatát kell elvégeznünk – elfogadva a választójog bűncselekmények elkövetése miatti korlátozhatóságát, egyúttal azonban annak a fontosságát is, hogy a választójog általánosságának legteljesebb körű érvényesülése érdekében a korlátozást csak a legindokoltabb esetekben alkalmazhatja a bíróság –, hogy a magyar szabályozás tükrében a hazai bírósági gyakorlatból milyen tendenciák következnek, és ezek alapján a magyar gyakorlat előremutatónak tekinthető-e?

A kérdés megválaszolásának kiindulópontjaként érdemes megvizsgálni és elemezni a bíróságok bűncselekmények elkövetése miatt meghozott marasztaló ítéleteit.⁶⁹⁰ Ennek érdekében – a disszertáció 7.2.4. pontjának b) alpontjához hasonlóan – adatközlés érdekében megkereséssel fordultam az OBH-hoz⁶⁹¹, valamint az elérhető bírósági statisztikai adatokat⁶⁹² is feldolgoztam. Ezek alapján az alábbiak állapíthatók meg:

1. Mindenek előtt fontosnak tartom kiemelni, hogy az OBH a részemre megküldött 2017.OBH.XXXVIII.A.46/25. iktatószámú válaszlevelében sajnálatos módon a feltett kérdéseimre nem bocsátott a rendelkezéseimre további adatokat, csak az OBH honlapján elérhető információkra hívta fel a figyelmemet.

⁶⁸⁹ WELLER Mónika: Az emberi jogok európai egyezményének hatása a hazai jogalkotásra és jogalkalmazásra. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006. 384.

⁶⁹⁰ E tekintetben csak az Alaptörvény hatálya lépését követő évek adatait érdemes vizsgálat alá vonni, hiszen a korábban hatályos Alkotmány szerint valamennyi végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt személyt automatikusan megfosztottak választójogától is.

⁶⁹¹ Az OBH-nak az adatigénylés keretében az alábbi kérdéseket tettem fel (a 2014-es, 2015-ös, a 2016-os és a 2017-es évekre vetítve):

1. A fenti években, évenkénti bontásban hány darab közügyektől eltiltás büntetés kiszabására került sor?
2. Az adott évben hány bűncselekmény esetében született jogerős marasztaló ítélet?
3. Ezek közül hány esetben született szabadságvesztés büntetés?
4. A 3. kérdés szerinti ügyekben mennyi esetben szabtak ki végrehajtandó szabadságvesztést?
5. A 3. és 4. kérdés bontásában mennyi esetben született
 - a) 3 évnél rövidebb,
 - b) 5 évnél rövidebb (értelemszerűen az a) pont adataival együtt),
 - c) 8 évnél hosszabb tartalmú szabadságvesztés?
6. Milyen bűncselekmények miatt, és ezek között milyen megoszlásban szabtak ki a fenti években közügyektől eltiltás büntetést?
7. A vizsgált években hány esetben született gondatlan és hány esetben szándékos bűncselekmény elkövetése miatt közügyektől eltiltás mellékbüntetést kiszabó ítélet?
8. Átlagosan milyen hosszú időtartamú közügyektől eltiltás büntetés került kiszabásra a fenti évek szerinti bontásban?

⁶⁹² Lásd: <https://birosag.hu/statisztikai-evkonyvek>

2. A OBH honlapján – kutatásom jelen részét érintően – csak 2016-ig érhetőek el részletes elemzések, így további megkereséssel éltem az OBH felé, kérve a 2017-es adatok rendelkezésre bocsátását is.⁶⁹³

	Bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítéltek száma ⁶⁹⁴	Szabadságvesztésre ítéltek száma	Végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltek száma			Közügyektől eltiltásra ítéletek száma
			Összesen	3 évnél rövidebb	8 évnél hosszabb	
2012.	70 974	23 589	8 094	6 645	214	7 559
2013.	62 951	21 809	7 827	6 354	215	7 313
2014.	75 652	22 435	8 149	6 407	268	7 522
2015.	66 269	22 793	11 544	9 592	296	7 675
2016.	65 377	20 943	9 201	7 317	281	7 140
2017.	64 940	21 064	8 237	7 859	378	6 956

A fenti táblázat adatiból jól látható, hogy a 2012 és 2017 közötti időszakban az összes marasztaló büntetőjogi ítéletnek átlagosan mindössze 32 %-ában szabott ki jogerősen a bíróság szabadságvesztés büntetést. További figyelemreméltó adat, hogy az összes szabadságvesztésre ítélet közül csupán az esetek átlag 40 %-ában kellett az elítéltnak a kiszabott büntetését letöltenie, azaz az összes bűncselekmény miatti marasztalás alig 13 %-ában ítélte a bíróság az elkövetőt ténylegesen végrehajtandó szabadságvesztésre. A közügyektől eltiltás mellékbüntetés alkalmazása esetében azonban azt a tendenciát figyelhetjük meg, hogy a végrehajtandó szabadságvesztések átlag 83 %-ában (amelyhez hozzátartozik, hogy a 2012-2014-es évre vetítve ez az arány 93-94 %-ra tehető, a 2015-ös év 66 %-os aránya azonban ezt az adatot jelentősen lefele húzza)⁶⁹⁵ a bíróság egyúttal a

⁶⁹³ Ezen kéresemnek az OBH 2018. szeptember 26-án tett eleget, így a 2017-es adatok az OBH által részemre megküldött adatokat tartalmazzák.

⁶⁹⁴ A statisztikai adatokban megjelenő számok, csak a felnőtt korú, azaz a 18. életévüket betöltött elítéltek számát tükrözi, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint csak a nagykorú állampolgárokat illeti meg (mint a passzív mint az aktív) választójogosultság.

⁶⁹⁵ Ha a közügyektől eltiltás mellékbüntetés kiszabásának adatait az összes szabadságvesztésre ítéletre viszonyítjuk (amely gyakorlatban azért nem szükséges, mivel a közügyektől eltiltás csak végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet mellett alkalmazható), akkor azt láthatjuk, hogy átlagosan a szabadságvesztésre ítéletek 33 %-ában szab ki a bíróság közügyektől eltiltás mellékbüntetést is.

közügyek gyakorlásától is eltiltotta az elíteltet.⁶⁹⁶ A statisztikai elemzések alapján két további arányszámot is érdemes rögzíteni, méghozzá a végrehajtandó szabadságvesztések hossza alapján. Azon elítélések esetében ugyanis, ahol a bíróság 3 évnél rövidebb időtartamú szabadságvesztésre ítéletet alkalmaz, feltételezhetjük, hogy a Btk. büntetés kiszabására vonatkozó elvei alapján, az elítélt cselekménye vagy személye, illetve az eset körülményei alapján csekélyebb súlyú, a társadalomra kevésbé veszélyes bűncselekmények elkövetéséről volt szó. Abban az esetben azonban, ha a végrehajtandó szabadságvesztés hossza a 8 évet meghaladja, ott joggal feltételezhetjük az elkövetett cselekmény súlyosságát, és ezáltal az elítélt személyének a társadalomra való magas fokú veszélyességét. Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy a vizsgált időszakban a végrehajtandó szabadságvesztések átlag 83 %-ában a bíróság 3 évnél rövidebb tartamú szabadságvesztésre ítélte az elkövetőt, és mindössze a végrehajtandó szabadságvesztésre ítéletek 3 %-ában került sor 8 évi, vagy ezt meghaladó tartamú szabadságvesztés alkalmazására.

A fenti statisztikai adatok alapján jól látható, hogy a fentebb részletezett jogtudományi és EBESZ/ODIHR álláspont a gyakorlatban igazoltnak tekinthető. Megállapítható ugyanis, hogy a bíróságok a 3 évnél rövidebb tartamú végrehajtandó szabadságvesztésre ítéletek jelentős részében ugyanúgy kvázi automatikusan eltiltják a közügyek gyakorlásától (így az aktív választójogának a gyakorlásától is) az elítélt személyt, mint akkor amikor ez a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélettel az alkotmány alapján automatikusan együtt járt.⁶⁹⁷ Kijelenthető tehát, hogy annak ellenére, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével a bűncselekmények elkövetése miatt történő, az aktív választójogtól való megfosztás lehetőségének jogszabályi környezete a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően pozitív irányba változott, sőt sok tekintetben előbbre mutató az európai trendekhez képest, továbbra is jelentősen alapjog korlátozó gyakorlat figyelhető meg a bíróságok ez irányú tevékenységében.

9.4. Összegzés, lehetséges további problémák és irányok

A korábban részletezettek alapján látható tehát, hogy a bűncselekmények elkövetése miatt történő aktív választójogtól történő megfosztás továbbra is problémák forrásaként jelentkezik,

⁶⁹⁶ Ezt az adatot a Legfőbb Ügyészségnek egy 2012-ben készített statisztikai elemzése is alátámasztja, amely a fenti arányt 95 %-ban határozza meg. Lásd: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok8246.pdf>.

⁶⁹⁷ Ezzel szemben Németországban – bár a szabályozási környezet nagyon hasonló – jóval kevesebb esetben kerül megvonásra a választójog a szabadságvesztésre ítélttől. Statisztikai adatok szerint pl. 1978 és 2008 között mindössze 178 esetben került erre sor, 2012-ben összesen egy alkalommal, 2013-ban és 2014-ben azonban egyszer sem. BÜHLER i. m. 8.

mert bár a szabályozási környezet megfelelő, a hozzá társuló joggyakorlat még mindig nem követi az alapjogbarát szemléletet. A lehetséges megoldások keresése előtt azonban ismételten fontosnak tartom kiemelni, hogy a bűncselekmények elkövetése miatti választójogi korlátozás lehetőségének fenntartását – a korábbiakban írtak miatt – szükségesnek tartom. Így azon irányba való elmozdulást, amely alapján hazánk azon országok csoportjához csatlakozzon, amelyek a bűncselekmények elkövetése miatti elítélés okán nem tartják megengedhetőnek a választójogosultság korlátozását, nem tartom indokoltnak. Már csak azért sem, mert a jelenlegi szabályozási környezet lehetőséget ad arra, hogy a jogalkalmazó megfelelően differenciálni tudjon, és – hasonlóan a belátási képesség hiánya miatti korlátozáshoz – egyediesített módon, az eset (jelen helyzetben az elkövetett bűncselekmény súlya és az elkövető körülményei) alapján döntsön a választójogi korlátozás kérdéséről. Mindezek alapján *három* lehetséges irányt tartok elképzelhetőnek a fennálló aggályok kezelése érdekében.

Az *egyik* megoldás – a hazai jogszabályi környezet megfelelőisége ellenére – a *Scoppola*-ügyben meghatározott irányok közötti váltás lehetne. Ez alapján az osztrák, lengyel, olasz, de leginkább a román mintához hasonlóan meghatározásra kerülhetne a Btk. közügyektől eltiltásról szóló részében a „megkövetelt” végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet minimális időtartama (mondjuk minimálisan két vagy három évben), amelynél hosszabb végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet esetében a bíró további egyedi mérlegelés alapján dönthetne a közügyektől eltiltás mellékbüntetés alkalmazásáról, és ezáltal a választójogtól való megfosztásról. Ezen megoldás a jelenlegi szabályozás továbbfejlesztését jelentené, hiszen a bíró egyéniesített vizsgálati kötelezettsége jelenleg is fennáll, viszont ez a megoldás arra szorítaná a bíróságokat, hogy csak a végrehajtandó szabadságvesztésre ítéletek átlag 20 %-ában, azaz a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetése esetén alkalmazhassák a választójogtól való megfosztást.

További lehetséges irány lehetne a közügyektől eltiltás mellékbüntetés körébe tartozó tilalmi lista differenciálása is. A Btk. 61. § (1) bekezdése szerint ugyanis, akit a bíróság eltilt a közügyektől, az ugyanezen § (2) bekezdésében (a)-tól i) pontig) felsorolt valamennyi tilalmi kör alá fog esni. Így tehát a bíróságnak nincs arra lehetősége, hogy a közügyektől eltiltott személyt a Btk. 61. § (2) bekezdésében felsoroltak közül csak bizonyos pontok tekintetében tiltsa el annak gyakorlásától. Abban az esetben, ha Btk. ezen §-ának módosítása lehetővé tenné, hogy a közügyektől eltiltás mellékbüntetés kiszabása során a bíróságnak lehetősége legyen csak az ítéletben meghatározott pontok tekintetében eltiltani az elítéltet annak gyakorlásától, akkor egyéniesített vizsgálat alapján, lehetősége lenne arra is, hogy az aktív

választójogának megtartása mellett tiltsa el az érintett személyt, pl. a Btk. 61. § (2) bekezdés c) pontja alapján a passzív választójogának, vagy épp ezen bekezdés más pontjaiban meghatározottak gyakorlásától.

A *harmadik* lehetséges megoldásnak – a belátási képesség miatt történő választójogi korlátozáshoz hasonlóan – a jogalkalmazói gyakorlat részére megfogalmazott jogegységi iránymutatás megalkotását tekinthetjük. Ebben az esetben a Kúriának kellene meghatároznia azokat a szempontokat, amelyek alapján a bíróságoknak dönteniük kellene a végrehajtandó szabadságvesztés mellett alkalmazott közügyektől eltiltás mellékbüntetésének kiszabásáról. Ez a megoldás tovább erősítené a bíró mérlegelési lehetőségét, mégis alkalmas lenne arra, hogy racionálisabb döntések meghozatalára szorítsa az eljáró bírókat.

Bármelyik megoldás mellett is törne pálcát a jogalkotó illetve a jogalkalmazó, mindenképpen tovább erősíthetné, az európai sztenderdek alapján előremutató hazai gyakorlatot.

10. Összegzés, konklúziók

Doktori disszertációm elkészítésének fő célja az volt, hogy a választójog általánossága és egyenlősége körében rávilágítsak azon aktuális – időről-időre vissza-visszatérő – kérdésekre, amelyek megválaszolása a választójogot kutatók érdeklődésének reflektorfényében áll. Az általános és egyenlő választójog elveinek megjelenése óta ugyanis – ahogyan azt értekezésemben is bemutattam – folyamatosan változik, és e körben elsősorban bővül, a választójogosultak köre. Egyre inkább megfigyelhetőek ugyanis azon tendenciák, amelyek a választójogosultak körének bővítését célozzák (első sorban a gondnokoltak és a szabadságvesztésre ítélt választójoga körében). Emellett azonban olyan dilemmák is vitákat generálnak a témában vizsgálódók között, mint pl. a belföldi lakóhely és az aktív választójog kapcsolata. Az értekezésemben felvázolt területek alapján az is egyértelműen kirajzolódik, hogy a választójog általánosságának kérdése szinte minden esetben felveti a választójog egyenlőségének (mint diszkrimináció tilalomnak a választójog körében való megnyilvánulása) követelményét is. Ezért állásponatom szerint e két alapelv a választójogosultság tekintetében csak egymásra tekintettel és figyelemmel volt vizsgálható.

Értekezésem egyik hipotéziseként felvázolt állítás szerint a választójog általánosságának határait, így az általános választójog korlátainak jellegére jelentős befolyással bírnak a politikai célok, így elsősorban a jogalkotónak a politikai haszonszerzési szándéka.⁶⁹⁸ A kutatásomban vizsgált kérdések közül a belföldi lakóhely követelménye és a „tudatossági” korlátok léte esetében mind tetten érhetőek ezen célok, amelyek sok esetben a jogi kérdéseken túlmutató elemek értékelését is szükségessé tették. A jogtörténeti források, a nemzetközi dokumentumok és a nemzetközi bírósági gyakorlat, valamint az egyes országok gyakorlatának elemzése alapján is jól látható, hogy bár folyamatosan abba az irányba halad a választójogi szabályozás, amelynek eredményeképpen egy teljesebb, általánosabb választójog valósulhat meg (egyértelmű célként azonosítható a „mindenki”-elv felé haladás), mind a mai napig a jogi diskurzusok tárgyát képezi a választójognak szűkítő feltételhez kötése. Ezen feltételek között talán a legkevésbé vitatott a választójog állampolgársághoz kötöttsége, amely a politikai közösség (azaz a nép) fogalmi meghatározásával is indokolható. Ahogyan ugyanis arra korábban utaltam, az állampolgárság és a választójogosultság főszabály szerint nem szétválasztható fogalmak⁶⁹⁹, és ezáltal az állampolgárság szükségképpen együtt jár a választójogosultsággal is (és egyúttal a választójogosultság létének is előfeltétele az

⁶⁹⁸ Ezt jól mutatja a választójognak a nőkre való kiterjesztése is.

⁶⁹⁹ Bár erre láthattunk ellenpéldát Írország választási szisztémája esetében.

állampolgárság megadása). E tételmondatból kiindulva azonban feltétlenül vizsgálni kellett – a választójogosultsággal összefüggésben – a belföldi lakóhely meglétének szükségességét is. E tekintetben megállapítható, hogy az egyes országok gyakorlata és a nemzetközi fórumok véleménye alapján nem alkothatunk egységes képet. A belföldi lakóhely követelménye ugyanis korántsem nélkülözhetetlen eleme a választójogosultság létének. Az EJEB gyakorlata alapján a legfontosabb a helyi sajátosságok figyelembevétele: azon országok esetében ugyanis, ahol a politikai közösség számos tagja él a határokon túl (ez hazánk esetében fokozottan is igaz), a belföldi lakóhely előírása indokolatlan korlátozásnak tekinthető – azzal együtt, hogy szintén az EJEB gyakorlata alapján az is egyértelműen rögzíthető, hogy a belföldi lakóhely előírása észszerű korlátja lehet az általános választójognak. Az a kérdés, hogy az egyes országok hogyan és milyen módon valósítják meg a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazati jogának a gyakorlását, és hogy eltérő tartalmú választójogot biztosítanak-e számukra, szemben a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokkal, természetesen lehet és kell is, hogy az alkotmányossági vizsgálat tárgya legyen. A magyar szabályozás tekintetében felmerülő problémák (így elsősorban a választójog egyenlőségének a kérdése) vizsgálata ezért a kutatás szerves részét képezi, hiszen egy esetleges egyenlőségsérelem a választójog alapjogi tartalmára bír ráhatással. E tekintetben azonban a kutatás arra a következtetésre jut, hogy a Vjt. és a Ve. által megvalósított rendszer alkotmányossága igazolható, hiszen a helyi sajátosságokra figyelemmel alakította ki a szabályozást a jogalkotó.

Az állampolgárság megléte, mint a parlamenti választásokon fennálló általános korlát (vagy épp, mint a népszuverenitás alanyaihoz tartozás fő viszonyítási pontja) mellett a másik gyakran alkalmazott korlátozó feltétel a „tudatos” (de nem feltétlenül racionális érvek alapján meghozott) választópolgári döntést garantáló feltételek előírása. E tekintetben két követelmény állhat fenn: az életkori határ és a belátási képesség elérése és léte. A két feltétel álláspontom szerint nem választható el egymástól. Az életkori határ betöltéséhez kötődő választójogosultság esetében ugyanis abból a vélelemből indul ki a jogalkotó, hogy ezen életkori határ alatt az érintett választópolgár biztosan nem rendelkezik a megfelelő belátási képességgel. Ezen korlát gyakorlatilag a világ összes országában meglévő feltétellel (még akkor is, ha egyes országokban – mint pl. Ausztria, Skócia (vagy épp Málta) – alacsonyabb életkor került meghatározásra). Így viszont azt is megállapíthatjuk, hogy az életkori előírás egy olyan választójogi cenzus, amely a 21. században is a társadalom igen jelentős részét zárja ki a választójogból, holott ők is szerves részei a politikai közösségnek. Ennek ellenére (a határok feszegetése mellett is, lásd pl. Ausztria) egyik országban sem valósult meg a teljes

kiterjesztés, és a nemzetközi szervezetek gyakorlata sem sürgeti erre az egyes országok jogalkotóit – holott ezen lépés demográfiai szempontokat is elősegítene. Ennek ellenére álláspontom szerint az életkori határ leszállítása hazánkban is egy időszerű és átgondolandó lépés lenne.

Ezzel szemben a belátási képesség miatti korlátozás tekintetében a nemzetközi tendenciák egyértelműen abba az irányba hatnak (lásd: Tunézia-jelentés, Spanyolország-jelentés vagy épp a hazánkkal szemben megfogalmazott javaslatok), hogy az ilyen személyek tekintetében is a teljes kiterjesztés felé kell a jogalkotóknak tendálniuk. Álláspontom szerint azonban fontos különbséget tenni az életkori korlátozottság és a szellemi fogyatékoság miatti korlátozottság között. Előbbi esetében ugyanis pusztán egy jogalkotói vélelem áll fenn, utóbbi vonatkozásában azonban egy bíróság (és e tekintetében egy orvosszakértő) által kimondott döntésről van szó, amely esetében egy különálló és egyedi vizsgálat a választójoggal összefüggésben is egy alapos mérlegelésen alapuló döntést tud eredményezni. Az ilyen személyek választójogból való – külön bírói döntésen alapuló – kizárása pedig végső soron a választási rendszer integritását védi, amely az állam intézményvédelmi kötelezettségéből is fakad. E korlát léte pedig ezáltal a szükségesség-arányosság tekintetében is igazolható. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ez az egyedi döntésen alapuló rendszer is csak abban az esetben tud megfelelően működni, ha egy hatékony, összehangolt és jól működő jogalkalmazói metódus társul hozzá. Ehhez azonban szükség lenne egy egységes gyakorlat (így különösen egy alkalmassági teszt), valamint iránymutatás kidolgozására is, amellyel azonban jelenleg még adós maradt a jogalkalmazó.

Hasonlóan a gondnokság alatt állók választójogának kérdéséhez, álláspontom szerint a szabadságvesztésre ítétek választójogának kérdésében is elsősorban a jogalkalmazásra visszavezethető hiányosságokat fedezhetünk fel. Az EJEB irányadó gyakorlata (lásd többek között pl. a Scoppola-ügyet) alapján a magyar szabályozás ugyanis előremutónak és a nemzetközi követelményekkel konformnak tekinthető. Az OBH által a honlapján közzétett adatok alapján azonban egyértelműen látható, hogy sok olyan bűncselekmény miatti végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet esetében is alkalmazza a bíróság a közügyektől eltiltás mellékbüntetés kiszabását, amely esetében a szabadságvesztés időtartamára tekintettel ez nem feltétlenül lenne indokolt. Ezért a hatályos, haladó szellemű szabályozás ellenére indokolt lenne a jogi szabályozás szintjén (meghatározva pl. azon minimális szabadságvesztési időtartamokat, amelyek esetén a bírói mérlegelés megtartása mellett kiszabható lenne a közügyektől eltiltás; vagy épp azáltal, hogy a közügyektől eltiltás körébe tartozó tilalmakat differenciáljuk), vagy egy jogalkalmazás területén megalkotott

jogegységesítés (pl. egy iránymutatás) által pontosítani, tökéletesíteni a gyakorlatot, aminek következtében a népszuverenitás letéteményesi köréből tényleg csak azon személyek kerülnének kizárásra, akik nagyon súlyosan megsértették a „társadalmi szerződést”, és így valóban méltatlanná váltak a népakarat kialakításában való részvételre.

A fenti korlátok elemzése, és az ezek körében feltárható kérdések tisztázása mellett értekezésem 7. fejezetében egy olyan kérdés vizsgálatára is sort kerítettem, amely a többi vizsgált területhez képest speciális, mégis mind a választójog általánossága, mind pedig egyenlősége kapcsán jelentős kérdéseket vet fel: a nemzetiségek parlamenti képviselete megvalósulásának kérdésére. Jól látható ugyanis – a nemzetközi trendek és az egyes országok szabályozási gyakorlata alapján –, hogy egy sok nemzetiségű társadalomban erre a kérdésre is választ kell tudni adni. Egy országban élő nemzetiségek (különösen, ha azokat az Alaptörvényhez hasonlóan államalkotó tényezőknek tekinthetjük) ugyanis szintén a népszuverenitás alanyainak tekinthetők. Így amennyiben egy ország részükre egyéni és kollektív jogokat biztosít, akkor az ő érdekeiknek a törvényhozásban való megjelenítése is kiemelkedően fontos kérdésnek tekinthető. A nemzetiségi választójog tekintetében azonban számos kérdés felmerül. A választójog általánossága körében elsősorban az, hogy ki tekinthető egyáltalán nemzetiségi választópolgárnak, a választójog egyenlősége körében pedig, hogy milyen kedvezményeket lehet számukra biztosítani a képviselet megvalósítása érdekében? Értekezésem ezen fejezetében ezen kérdéseket vizsgáltam. Fő megállapításként pedig elmondható, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselete érdekében el lehet térni az egyenlőség követelményének szabályaitól, de a jelenlegi magyar szabályozásban számos alternatív megoldás lenne bevezethető, amely hatékonyabban és a most meglévő disszonanciák nélkül képes lenne biztosítani a nemzetiségek Országgyűlésben való jelenlétét. A kutatásomban vizsgált kérdések alapos elemzése alapján megállapítható tehát, hogy a választójog általánosságának és egyenlőségének fejlődéstörténetében jelenleg is új lapok íródnak. A felmerülő kérdések megválaszolása pedig mind a kutatók, mind a jogalkotó és a jogalkalmazó számára (aktuális) kihívásként mutatkozik.

11. Irodalomjegyzék

11.1. Felhasznált irodalom (monográfiák, könyv fejezetek, cikkek, tanulmányok)

1. ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013.
2. ÁCS Zoltán: Nemzetiségek a történelmi Magyarországon. Budapest, Kossuth, 1996.
3. ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle XXII/3.
4. ANTALI Dániel Gábor: Egyenlőbbek az egyenlők között, avagy a kiskorúak után járó választójog. In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SÜLYÖK Márton: Kérdőív az alkotmányozásról 2011. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011.
5. APPELBAUM, Paul S.: „I vote. I count: Mental Disability and the Right to Vote.” Psychiatric Services, vol. 51., no. 7. July 2000.
6. BAKÓ Zsolt A 2014-es országgyűlési és európai parlamenti választás a bv. intézetekben, Börtönügyi Szemle 2014/3. szám.
7. BAKONYI Péter: Tisza István és az általános választójog, Jogtörténeti szemle 2005. 3. szám.
8. BALOGH Elemér: A polgári jogállam egyik ideája: népképviselő az országgyűlésben – Adalék az 1848. évi V. tc. gyakorlatához. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
9. BALOGH Margit: Slachta Margit a nemzetgyűlésben, avagy az első női képviselő, 1920-1922. In: GERGELY Jenő (szerk.): A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. Tanulmányok Pölöskei Ferenc köszöntésére. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2000.
10. BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alkotmányjog – Alapjogok, Pázmány Press, Budapest, 2014.
11. BECKMAN, Ludvig: The Frontiers of Democracy – The Right to Vote and its Limits. CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne, 2009.
12. Bellamy, Richard: Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy. Cambridge., 2007.

13. BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: Büntetőjog I. Általános rész, A 2012. évi C. törvény alapján, HVG Orac, Budapest, 2014.
14. BERKES Lilla: A lakcímnnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
15. BINDOFFER Györgyi: Nemzetiségi politika Magyarországon Szent István korától a rendszerváltozásig. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): A jövevényektől az államalkotó tényezőig, Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010.
16. BODNÁR Eszter: Választójog és a választási rendszer az Alaptörvényben. Magyar Közigazgatás Új folyam 2011/3. szám.
17. BODNÁR Eszter: A választójog és más alapjogok kapcsolata. Jogi tanulmányok, 2012. 1. kötet.
18. BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai, HVG Orac, Budapest, 2014.
19. BODNÁR Eszter: A határöntúliak választójogának egyenlősége. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külfhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
20. BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybírószág határozata a határöntúli magyarok választójogának gyakorlásáról – Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. JeMa 2016/3. szám.
21. BODNÁR Eszter: „Választójog”, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog> (2016).
22. BODNÁR Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. Jogtudományi Közlöny 2018/3. szám.
23. BODNÁR Eszter: Választási rendszerek, választójog-történet. In: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): Parlamenti jog: az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018.
24. BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. http://www.academia.edu/13047608/V%C3%A1laszt%C3%B3jog_%C3%A9s_v%C3%A1laszt%C3%A1si_rendszer_az_Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyben
25. BORZA Beáta Zita: A részvétel fontossága, avagy miért jó, ha a fogyatékos ember is szavazhat? Közjogi Szemle 2017/3. szám.

26. BOTTONI, Stefano: A külföldön élő olaszok választójogáról. *Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom* 2000/1. szám.
27. BRUNDA Anett: Néhány gondolat a magyar választójogi szabályozásról. *Magyar Jog* 2017/3. szám.
28. BRYCE, James: *American Commonwealth*. Liberty Fund, Indianapolis, 1888.
29. BÜHLER, Sonja: Die Aberkennung des aktiven Wahlrechts von Strafgefangenen nach § 45 Abs. 5 StGB – eine noch zeitgemäße „Nebenfolge“ der Verurteilung? *Freilaw* 2017/1.
30. CASELLA, Alessandra: Storable Votes. *Games and Economic Behavior* 2005/2. szám.
31. CARTER, Caroline: *The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered through the Example of East Timor*. The University of Texas School of Law. 2011.
32. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana, HVG Orac, Budapest, 2007.*
33. CONCHA Győző: A választójog reformja, *Jogállam* 5 (1906)/9.
34. CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997.
35. CSALÓTZKY György – BÁNKI Miklós: *Választójogi törvény*. KJK, Budapest, 1984.
36. CSERNY Ákos – PÉTERI Attila: *Választójogi és népszavazási kommentárok*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2017.
37. CSERNY Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: CSERNY Ákos: *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
38. CSÍK Tamás: Cenzusok a századelő választójogában és képviseleti reformterveiben: egy statisztika tanulságai. *Levéltári Szemle*, 64. 2014.
39. CSINK Lóránt: Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle* 2016/1. szám.
40. CSINK Lóránt: Hogyan alkalmazzunk összehasonlító módszert? In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
41. D. TÓTH Balázs: Spanyolország. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana, HVG Orac, Budapest, 2007.*

42. DEMENY, Paul: Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects. *Population and Development Review* (supplement) 1986.
43. DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban, *Acta Humana*, 1995/18-149.
44. DEZSŐ Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998.
45. DEZSŐ Márta: A választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
46. DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002.
47. DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília: *A választójog*, Press Publica, Budapest, 2002.
48. DIRNER Gusztáv: *A női választójogról*, Franklin-Társulat, Budapest, 1910.
49. DOMAHIDI Ákos: „70. § [Választójog]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. Századvég*, Budapest, 2009.
50. DOMAHIDI Ákos: „71. § [Választások alapelvei]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. Századvég*, Budapest, 2009.
51. DORF, Michael C.: Equal protection incorporation. *Virginia Law Review*, Vol. 88, No. 5. (Sep., 2002.).
52. DWORKIN, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum* 1997/1.
53. DZEHTSIAROU, Kanstantsin: Prisoner voting saga – Reasons for challenges. In: Helen HARDMAN – Brice DICKSON: *Electoral Right sin Europe – Advances and Challenges*. Routledge Taylor & Francis Group. London – New York, 2017.
54. ERDŐS Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőjével kapcsolatban. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae - A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II.*, Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013.
55. FÁBIÁN György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. *De iurisprudencia et iure publico*, 2012. (6. évf.) 3. szám.
56. FIALA János: A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum*, 2010. 3. szám.

57. FICZERE Lajos: A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 2010.
58. FISHKIN, Joseph: Equal Citizenship and the Individual Right to Vote. Indiana Law Journal Vol. 86. 2011.
59. FISHKIN, Joseph: Weightless Votes. The Yale Law Journal (2012/4/4).
60. FOSTER, Steve: Human Rights and Civil Liberties. Pearson Education, Dorset, 2003.
61. FOSTER, Steve: Reluctantly Restoring Rights: Responding to the Prisoner's Right to Vote. Human Rights Law Review Volume 9, Issue 3, 1 January 2009.
62. FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.
63. FRIEDERY Réka – HORVÁTHY Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In: LAMM Vanda (szerk.): Emberi Jogi Enciklopédia, HVG Orac, Budapest, 2018.
64. FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. Pázmány Law Working Papers 2011/20.
65. G. KARÁCSONY Gergely – SMUK Péter: A demokratikus legitimitás és a választójog alapelvei. In: SMUK Péter (szerk.): Alkotmányjog I. – Alkotmányos fogalmak és eljárások. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014.
66. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? – Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011., 31.
67. GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. Pázmány Law Working Papers 2012/34. szám.
68. GOTHÁRDI Enikő: A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. Magyar Jog 2017/6.
69. GÖNCZI Jenő: A választójog művelődési vonatkozásai, Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle (1918., 17.évf.) 1-2. szám.
70. GURBAI Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében. Pázmány Press, Budapest, 2016.
71. GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. A nép mint a szuverenitás alanya.]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

72. HADI Nikolett: A fogyatékossgal élő személyek alapjogai (Doktori értekezés), Pécs, 2013.
73. HALÁSZ Iván: Az 1905-ös morvaországai kiegyezés – kísérlet az „objektív alapú” nemzeti kataszter létrehozására. In: HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs: Regisztrálható-e az identitás? GONDOLAT Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet Budapest 2003.
74. HALÁSZ Iván: Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. Acta Humana 2007/3. szám.
75. HALÁSZ Iván: A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
76. HALÁSZ Iván: Választójog. In: LAMM Vanda (szerk.): Emberi Jogi Enciklopédia, HVG Orac, Budapest, 2018.
77. HALÁSZ Iván: A külföldön élő állampolgárok országos szintű (parlamentari) választójoga az EU-ban. In: CSERNY Ákos (szerk): A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban. HVG Orac, Budapest, 2018.
78. HALLÓK Tamás: Választási részvétel és alkotmányjog. HVG-ORAC, Budapest, 2015.
79. HALLÓK Tamás: A távollévők szavazási módjai az EU-államok parlamentari választásain. In: CSERNY Ákos (szerk): A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban. HVG Orac, Budapest, 2018.
80. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok eredete. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (Szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
81. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
82. HART, Daniel – ATKINS, Robert: American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds are ready to vote. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 633, The Child and Citizen (January 2011.).
83. HASZNOS Viktória: Legyen-e a határon túli magyaroknak képviselete az országgyűlésben? In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SULYOK Márton: Kérdőív az alkotmányozásról 2011. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011.
84. HOFFMANN-LANGE, Ursula – RIJKE, Johann de: 16jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1996/4.
85. HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszerológati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata 2015. 1. szám.

86. HOLSTE, Heiko: Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? Die Öffentliche Verwaltung 2005/3.
87. HORVÁTH Attila: Eltérő preferenciák: a külhoni szavazatok mintázata Lengyelországban és Csehországban.
http://real.mtak.hu/18611/1/horvath_attila_a_kulhoni_szavazatok_mintazata.pdf
88. HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien: Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerkesztési Egység, Budapest, 2014.
89. HORVÁTH Attila: A választójog története Magyarországon a szovjet típusú szocializmus időszakában. In: MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.): Studia in honorem István Stipta, KRE-ÁJK, Budapest, 2017.
90. ILONCZI Gabriella: Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században. Akadémia Kiadó, Budapest, 2009.
91. IPSEN, Jörn: Staatsrecht I. Luchterhand Verlag, Neuwied und Kriftel, 2002.
92. ITZKOWITZ, Howard – OLDAK, Lauren: Restoring the Ex-Offender's Right to Vote: Background and Developments. American Criminal Law Review, Vol. 11, Issue 3 (Spring 1973).
93. JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I-II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
94. JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? Pázmány Law Working Papers 2010/3. szám (<http://plwp.eu/docs/wp/2012/201003.pdf>).
95. JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? Politikatudományi Szemle 2011/1. szám.
96. JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers 2011/38.
97. JAKAB András: fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. Közjogi Szemle 2016/3. szám.
98. JAKAB András: Vajon a gyermekek választójoga az alkotmányjogi válasz a mai demokráciák fenntarthatósági kihívásaira? In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.

99. JARÁBIK Balázs – VINCZE Dávid: A nemzeti hovatartozás regisztrálásának szlovákiai szabályozása; In: HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Budapest: Gondolat Kiadó, 2003.
100. JUHÁSZ Zsuzsanna: A megújult Európai Börtönszabályok ismertetése. *Acta Jur. et Pol.* Szeged, LXVIII. évf. 2006/12. szám.
101. KANTER, Arlene – RUSSO, Rebecca: The Right of People with Disabilities to Exercise Their Right to Vote Under the Help America Vote Act. *Mental and Physical Disability Law Reporter* Vol. 30, No. 6 (November December 2006).
102. KERÉKNÉ JAKÓ Nóra – VIDA-SÓS Tünde: Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében, In: Tóth Judit (szerk.): Ünnepi Kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, 2015.
103. KILÉNYI Géza: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai. In: Hajas Barnabás – KILÉNYI Géza (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből. Rejtjel Kiadó, Budapest 2005.
104. KIS János: Alkotmányos demokrácia, Indok, Budapest, 2000.
105. KOCSIS Miklós: Ciprusi Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG Orac, Budapest, 2007.
106. KOMAC, Miran: The protection of ethnic minorities in the Republic of Slovenia. In: *Slovenia & European standards for the protection of national minorities.* Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 2002.
107. KOMLÓS Péter: A fogyatékkal élő személyek szavazati jogának korlátozása a választójogi (és más) törvények tükrében Magyarországon. *Kultúra és közösség*, 2013. (4. évf.) 1. szám.
108. KORHECZ Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv közjogban; In HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Budapest: Gondolat Kiadó, 2003.
109. KOVÁCS Ágnes: Fényevők? – A hazai alkotmány elmélet esete a politikai konstitucionalizmussal. *Fundamentum* 2015/2-3. szám.
110. KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszer. In: FÁBIÁN György: Választási rendszerek, Osiris Kiadó, Budapest, 1997.
111. KOVÁCS László Imre: A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

112. KOVÁCS Péter: A kisebbségek parlamenti képvisellete – nemzetközi kitekintésben, *Kisebbségkutatás* 23. évf. 2014/1. szám.
113. KÖNCZEI György (szerk.): A fogyatékoság definíciói Európában: Összehasonlító elemzés, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest, 2009.
114. KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. *Fundamentum* 2011/2. szám.
115. KUKORELLI István: A választások alapelvei. In: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-KERSZÖV Jogi és üzleti Kiadó, Budapest, 2003.
116. KÚN Barna (fordította): *A francia polgári törvénykönyv – Code Napoléon*, Budapest, 1874.
117. KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: Identitásválasztás kontra identitásvállalás. In: *POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál (szerk.): TehetségPONT 2011*.
118. KURUNCZI Gábor: Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén, *Pázmány Law Working Papers* 2012/43.
119. KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviselétének kérdéséről, *Közjogi Szemle* 2014/1. szám, 56-65.
120. KURUNCZI Gábor: A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái, *Pázmány Law Working Papers* 2016/24.
121. KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban. *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. szám.
122. KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: A kisebbségi közösségek parlamenti képviselétéről. In: *GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI ERNŐ (szerk.): A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010.
123. KROPF, Martha E.: *Institutions and the Right to Vote in America*. University of North Carolina at Charlotte. Charlotte, 2016.
124. LAMM Vanda: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. In: *LAMM Vanda (szerk.): Emberi Jogi Enciklopédia*, HVG Orac, Budapest, 2018.
125. LASHAM, Charles: *Marks the Choice: Voting Methods around the World*. *HumanRights* 24 (2005).
126. LÁSZLÓ Róbert: A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviseléválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In: *CSERNY Ákos:*

- Határtalan választások – Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
127. LOCKE, John: Értékezés a polgári kormányzatról. Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1986.
128. LÓPEZ-GUERRA, Claudio: Enfranchising Minors and the Mentally Impaired. *Social Theory and Practice*, Vol. 38, No. 1. (January 2012.).
129. LOVAS András: A választójog egyenlősége és annak megvalósulása Magyarországon. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*, PTE ÁJK, Pécs, 2006.
130. M. RE, Richard– M. RE, Christopher: Voting and Vice: Criminal Disenfranchisement and the Reconstruction Amendments. *The Yale Law Journal*, Vol. 121, No. 7. (May 2012).
131. MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratóból. *Állam- és jogtudomány* 2014/1. szám.
132. MAGICZ András: A nemzetiségi jogok új szabályozása – Jogkorlátozás vagy a realitások tudomásulvétele? In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény – Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest 2013.
133. MAGRUDER, Frank Abbott: *American Government with a Consideration of the Problems of Democracy*. Allyn and Bacon, Boston (etc.), 1921.
134. MÁRTON Éva – PRINCZ Adrienn – VAJCS Nikoletta: A szabadságvesztésre ítélték VÁLASZTÓJOGA. *Börtönügyi Szemle* 2008/4.
135. MASCHKE, Michael: *Fogyatékoságpolitika az Európai Unióban*, Multiszolg Bt., Budapest, 2010.
136. MCCLEAN, John David: The meaning of residence. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol 11. No. 4. (Oct., 1962.).
137. MEYER, Antonia: Grenzen des Unionsbürgerschaftlichen Wahlrechts in der Europäischen Union? *Freilaw* 1/2017.
138. MÓRÉ Sándor: Újból a kétkamarás parlamentről mint intézményes megoldásról. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
139. MYERS, William Fenton: *Woman and the Law, Including Rights and Duties of Citizenship* (1918), Nabu Press, 2010.

140. NAAR, M. D.: Law of Suffrage and Elections – 1880. Cornell University Library, 2009.
141. NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: A női választójog külföldön és hazánkban. HVG Orac, Budapest 2001.
142. NEAGOE, Anna Maria: The Right to vote of Persons with Disabilities. Journal of Law and Administrative Sciences Special Issue/2015.
143. NOHLEN, Dieter: Választási szervek és választási reform: Bevezetés. In: Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában. MTA JTI, Budapest, 1996.
144. NOPPER, Klaus: Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinnst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?, Diss., Tübingen, Univ., 1999.
145. OGBURN, Williem F.– GOLTRA, Inez: How women vote. Political Science Quarterly, Vol. 34, No. 3. (Sep., 1919.).
146. OLSSON, Stefan: Children’s Suffrage (A Critique of the Importance of Voter’s Knowledge for the Weel-Being of Democracy). The International Journal of Children’s Rights 2008/16.
147. ORBÁN Balázs: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Budapest, 2014.
148. PÁL Gábor: Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia – A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Budapest, 2014.
149. PALLO József: Modernizációs csomópontok „de lege ferenda” a magyar büntetés-végrehajtási jogban, <http://www.unimiskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Pallo%20J%F3zsef.pdf>.
150. PALMA, Rafael: Woman and the Right to Vote. Manila Bureau of Printing, 1919.
151. PAP András László: Etnicitás a jognak asztalánál; In: HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat Kiadó, Budapest, 2003.

152. PAP András László: Identitás és reprezentáció. Gondolat kiadó, Budapest 2007.
153. PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet. Pázmány Press, Budapest, 2010.
154. PAPP Imre: A választójog. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
155. PÁRKÁNYI Eszter: A cselekvőképességet érintő eljárások dilemmái. Esély 2014/5.
156. PETRÉTEI József: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. INFO – Társadalomtudomány 1999. 47. szám.
157. PETRÉTEI József: A politikai akaratképzésről. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
158. PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.
159. PFADENHAUER, Björn: Das Wunsch- und Wahlrecht der Kinder und Jugendhilfe – Entwicklungslinien, rechtliche Grundlegung und institutionelle Bedingungen. Zugl. Dissertation an der Universität Duisburg-Essen, 2011.
160. POIER, Klaus: Postal Voting in Austria - First Experiences from a Law and Political Science Perspective. ICL Online Journal, 4/2009.
161. POLNER Ödön: A pragmatika sanctio és a házi törvények. Franklin-Társulat, Budapest, 1902.
162. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012.
163. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. MTA Law Working Papers 2014/16. (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf).
164. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a

- külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
165. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Zoltán: Developments and trends of the electoral system in the last 25 years in ACEEEO members states. In: DEZSŐ, Márta –POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Zoltán (edit.): ACEEEO 25 – Development of electoral system in central and eastern Europe since 1991. Association of European Election Officials, Budapest, 2016.
166. REHFELD, Andrew: The Child as Democratic Citizen. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2011/1.
167. REIMER, Franz: Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an“. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2004.
168. ROUSSEAU, Jean-Jacques: Társadalmi szerződés, Budapest, Phoenix-Oravetz Kiadás, 1947.
169. ROTER, Petra: Voting rights of minorities and the role of ethnicity in elections in the post-Yugoslav space. In: Helen HARDMAN – Brice DICKSON: Electoral Rights in Europe – Advances and Challenges. Routledge Taylor & Francis Group. London – New York, 2017.
170. RUPPRECHT, Isabel: Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit. Nomos, Baden-Baden. 2012.
171. RUTHERFORD, Jane: One Child, One Vote: Prizes for Parents. Minnesota Law Review 1998/6. szám.
172. SACHS, Michael: Verfassungsrecht II Grundrechte, Berlin-Heidelberg-New York, Springer, 2003.
173. SALAMON László: A kétkamarás parlamentről. Magyar Szemle 2008/9-10. szám.
174. SANDERSONN, Warren C.: A Near Electoral Majority of Pensioners. Population and Development Review, Vol. 33, No. 3 (Sep., 2007), 543-554.
175. SÁRFALVI Béla: Magyarország népességföldrajza. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991.
176. SÁRI János – SOMODY Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008.
177. SCHANDA Balázs: Házasság és család – alkotmányi értékek. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA könyvek, Pécs, 2009.

178. SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója? Magyar Jog 57. évfolyam 2010. október.
179. SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. Iustum Aequum Salutare 2012/2.
180. SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG Orac, 2016.
181. SCHREIBER, Wolfgang: Kommentar zum Bundeswahlgesetz. Varl Heymanns Verlag, Köln, 2009.
182. SEBŐK Noémi: A szöszölók speciális jogállása. In: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): Parlamenti jog: az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018.
183. SIMÁNDI Irén: A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945.
http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nok_parlament_i_valasztojoganak_tortenete_magyarorszagon_1919_1945/
184. SIMON, Patrick: “Ethnic” statistics and dataprotection in the Council of Europe countries, ECRI, Strasbourg, 2007.
185. SMITH, Constance E.: Voting and Election Laws: Laws for Voters. Oceana Publications, New York, 1960.
186. SÓLYOM László: Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest, 2001.
187. SONG, L. Sarah: Democracy and Noncitizen Voting Rights. Citizenship Studies, vol 13. 2009.
188. SÓS Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai. In: Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában. MTA-JTI, Budapest, 1996.
189. STARMER, Keir: European human rights law. Legal Action Group, London, 1999.
190. SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
191. SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Kiadó, Budapest 2010.
192. SZIGETI Péter: Hatalommegosztás – Alkotmánybíróság. Világosság 1993/1. szám.

193. SZIGETI Péter: Alkotmánybíráskodásunk négy éve (1990- 1993) Tények - politológiai összefüggések, alkotmányossági értékelések. Politikatudományi szemle 1995/2. szám.
194. SZIGETI Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában, Jogtudományi Közlöny 2014/2. szám,
195. TAR Ferenc: Képviselők vagy szószólók? – Kisebbségi képviselő választás Magyarországon. Modern Geográfia 2015/II. szám.
196. DE TORRES, Amaya Úbeda: Between soft and hard law standards. – The contribution of the Venice Commission into the electoral field. In: Helen HARDMAN – Brice DICKSON: Electoral Right in Europe – Advances and Challenges. Routledge Taylor & Francis Group. London – New York, 2017.
197. TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris, Budapest 2009.
198. TÓTH Károly: A választójog, In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG Orac, 2016.
199. TÓTH Károly: Az állandó lakóhelyen kívüli szavazás egyes kérdései a rendszerváltás első éveinek jogalkotásában. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): A Szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017.
200. TÓTH Károly: A lakóhelyen kívüli szavazás néhány problémája. In: HOMOKI-NAGY Mária – KARSAI Krisztina – FANTOLY Zsannett – JUHÁSZ Zsuzsanna – SZOMORA Zsolt – GÁL Andor (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica; Tom. 81., Szeged, 2018.
201. TÖLGYESSY Péter: Országgyűlés és választójog. In: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmányjogi Füzetek 4. – Parlament, választás. EXPRINT, Pécs 1989.
202. TREMBLAY, Manon (szerk.): Women and legislative representation (electoral systems, political parties and sex quota. Basingstoke; New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2012.
203. TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG Orac, 2016.

204. VALEN, Henry: Választójog, In: Vernon BOGDANOR (szerk.): Politikatudományi enciklopédia, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
205. VAN DIJK, Peter – VAN HOOFF, G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston, 1990.
206. VARGA Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920-2010. Nagyvilág Kiadó, Budapest, 2010.
207. VARGA Zs. András: Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája. Századvég Kiadó, Budapest, 2015.
208. VERDES Tamás: "Tekintet nélkül a károsodásra" – Az ENSZ fogyatékosággal élő személyek jogai bizottságának álláspontja a fogyatékos emberek választójogának korlátozásáról. Fundamentum, 2011. (15. évf.) 3. szám.
209. VERPEAUX, Michel: A francia példa. A választásokon való részvétel feltételei, avagy „ az állampolgárok és választópolgárok”. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
210. VIG Dávid: További gondolatok a szabadságvesztésre ítélték választójogáról. Börtönügyi Szemle 28. évf. 3. szám (2009).
211. VON MÜNCH, Ingo: Artikel 38., Wahlen zum Bundestag. In: Ingo VON MÜNCH – Philip KUNIG: Grundgesetz-Kommentar, C. H. Beck'sche Verlangsbuchhandlung, München, 1995.
212. VON SPAKOVSKY, Hans A. – SLATTERY, Elisabeth: One person, one vote: Advancing electoral equality, not equality of representazion. <http://www.heritage.org/research/reports/2015/09/one-person-one-vote-advancing-electoralequality-not-equality-of-representation>
213. WELLER Mónika: Az emberi jogok európai egyezményének hatása a hazai jogalkotásra és jogalkalmazásra. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex, Budapest, 2006.
214. WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Egyezménye. In: LAMM Vanda (szerk.): Emberi Jogi Enciklopédia, HVG Orac, Budapest, 2018.
215. YATES, W. Ross: The functions of residence requirements for voting. The Western Political Quarterly, Vol. 15, No. 3. (Sep., 1962.).

216. ZLINSZKY János: Tudjátok-e, mi a haza? In: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs: Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Budapest, Szent István Társulat, 2006.

11.2. Egyéb felhasznált irodalom

1. Mental Disability and the Right to Vote (Notes) In: The Yale Law Journal, Vol. 88, No. 8. (Jul., 1979.).
2. Domicil, Election, Residence and Intention, In: Michigan Law Review, Vol. 3. No. 6. (Apr., 1905.).
3. BALAJTI Péter: Magyarországi I-szavazás – A megvalósíthatóságra ható tényezők vizsgálata. Miskolc, 2016. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/24684/19722.pdf>.
4. FEKETE Gyula: A nyugat halála. Hírel 21. évf. 6. sz., 3-12. <http://epa.oszk.hu/01300/01343/00077/pdf/20080630-81469.pdf>.
5. MOLNÁR András: Alapjogi aktivizmus a Supreme Court gazdaság szabályozási tárgyú ügyeiben (1890-1936). PhD értekezés. Szeged, 2017. (http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3942/1/Molnar_Andras_ertekezes.pdf).
6. SMUK Péter: Az értelmi fogyatékosok választójogáról. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942591>.

11.3. Felhasznált internetes források

1. http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivek_46-49.pdf
2. <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp>
3. http://www.academia.edu/13047608/V%C3%A1laszt%C3%B3jog_%C3%A9s_v%C3%A1laszt%C3%A1si_rendszer_az_Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyben
4. <http://www.aceeeo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve>
5. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090206STO48709+0+DOC+XML+V0//HU>
6. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_00_2011.pdf
7. http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia
8. <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglaloj>
9. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok8246.pdf>.

10. http://www.ogyk.hu/hu/magyar-parlament-gyujtemeny?utm_campaign=banner-mpgy&utm_medium=banner&utm_source=website-www
11. <http://www.osce.org/hu/hcnm/30333>
12. http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_20_nemzetisegek_parlament_i_kepviselete.pdf/26869007-1838-46ac-a0a2-835e8b9a5110
13. <http://www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf>
14. <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf>
15. <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf>
16. <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05233txt.htm>
17. <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05390txt.htm>
18. [http://www.parliament.scot/S4_Bills/Scottish%20Elections%20\(Reduction%20of%20Voting%20Age\)%20Bill/b66s4-introd.pdf](http://www.parliament.scot/S4_Bills/Scottish%20Elections%20(Reduction%20of%20Voting%20Age)%20Bill/b66s4-introd.pdf)
19. <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf>
20. <http://www.valasztas.hu/documents/20182/575402/A+nemzetis%C3%A9gi+n%C3%A9vjegy%C3%A9kben+szerepl%C5%91+v%C3%A1laszt%C3%B3polg%C3%A1rok+sz%C3%A1ma+2014+ogy.pdf/c598d3b2-07ef-45f8-82d5-ac1fb75c9f72>
21. <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/kiemelt.html>
22. <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/orsznezemz.html>
23. <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/hatar.html>
24. <http://www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja>
25. <http://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyokonyv>
26. <http://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye>
27. http://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2
28. <http://www.valasztas.hu/valasztopolgarok-szama>
29. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940340>
30. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942591>
31. <https://birosag.hu/statisztikai-evkonyvek>
32. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32018D0994#ntr2-L_2018178HU.01000101-E0002

33. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/fog/fog1710.html>

34. <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>

11.4. Nemzetközi szerződések (ENSZ, Európai Unió, Európa Tanács)

1. Emberi Jogok Európai Egyezménye – Első kiegészítő jegyzőkönyv
2. ENSZ – Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948. december 10.)
3. ENSZ – Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966. december 16.)
4. Európai Unióról szóló szerződés

11.5. Egyéb dokumentumok

1. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1990-es koppenhágai értekezletének záródokumentuma (1990. június 29.)
2. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 1992. júliusi Helsinkai Határozatai
3. Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben

11.6. Jelentések (Velencei Bizottság, EBESZ)

1. EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszióinak a 2014-es magyarországi országgyűlési választásokról készített zárójelentése
2. Europe's Electoral Heritage – 10 years of the Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and technique of democracy, No. 50. [CDL 82002) 7rev]
3. Velencei Bizottság 190/2002. számú, a szabad és tisztességes választások alapkövetelményét összefoglaló véleménye (*Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD (2002) 23 rev., Opinion no. 190/2002.*)
4. Velencei Bizottság 306/2004. számú jelentése az általános választójog korlátozásáról (Report on the Abolition of Restrictions on the Right to Vote in General Elections [CDL-AD(2005)11].)
5. Velencei Bizottság 386/2006. számú jelentése a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazásról (*Report on dual voting for persons belonging to national minorities, CDL-AD(2008)013.*)

6. Velencei Bizottság 580/2010. számú jelentése a lakóhelyen kívüli szavazás kérdéséről (*Report on out-of-country voting, Study No. 580/2010, CDL_AD(2011)022.*)
7. Velencei Bizottság 584/2010. számú jelentése a fogyatékkal élők választójogának kérdéséről és annak helyes gyakorlatáról (Revised interpretative declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters in the participation of people with disabilities in election [CDL-AD(2011)045])

11.7. Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései

1. Alajos Kiss v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06.
2. Anchugov and Gladkov v. Russia, Judgment of 4 July 2013, no. 11157/04.
3. Aziz v. Cyprus, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01.
4. Campagnano v. Italy, Judgment of 23 March 2006, no. 77955/01.
5. Dunn and Others v. the United Kingdom, Judgment of 13 May 2014, no. 7408/09., 566/10., 578/10.;
6. Firth and Others v. the United Kingdom, Judgment of 12 August 2014, no. 47784/09.;
7. Frodl v. Austria, Judgment of 8 April 2010, no. 20201/04.
8. Greens and M.T. v. The United Kingdom, Judgment of 23 November 2010, no. 60041/08, 60054/08.
9. Hilbe v. Liechtenstein, Judgment of 7 September 1999., no. 31981/96.
10. Hirst v. the United Kingdom, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.
11. Kulinski and Sabev v. Bulgaria, Judgment of 21 July 2016, no. 63849/09.
12. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.
13. Matthews v. United Kingdom, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.
14. McHugh and Others v. the United Kingdom, Judgment of 10 February 2015, no. 51987/08.
15. McLean and Cole v. the United Kingdom, Judgment of 11 June 2013, no. 12626/13., 2522/12.;
16. Melnychenko v. Ukraine., Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.
17. Murat Vural v. Turkey, Judgment of 21 October 2014, no. 9540/07.
18. Oran v. Turkey, Judgment of 15 April 2014., no. 28881/07 and 37920/07.
19. Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.
20. Polacco and Garofalo v. Italy , Judgment of 7 September 1999., no. 23450/94.
21. Py v. France, Judgment of 11 January 2005., no. 66289/01.

22. Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00, 55638/00.
23. Scoppola v. Italy (No. 3.), Judgment of 22 May 2002, no. 126/05.
24. Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Grece, Appl. no. 42202/07.
25. Söyler v. Turkey, Judgment of 17 September 2013, no. 29411/07.
26. Sukhovetsky v. Ukraine, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.
27. Vámos and others v. Hungary, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.
28. W, X, Y and Z v. Belgium, no. 6745 and 6746/74.
29. Yumak and Sadak v. Turkey, Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03.

11.8. Alkotmánybírószági döntések

1. 4/1990. (III. 4.) AB határozat
2. 3/1991. (II. 7.) AB határozat
3. 6/1991. (II. 28.) AB határozat
4. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
5. 35/1992. (VI.10.) AB határozat
6. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat
7. 16/1994. (III. 25.) AB határozat
8. 28/1994. (V. 20.) AB határozat
9. 63/B/1995. AB határozat
10. 21/1996. (V. 17.) AB határozat
11. 27/1998. (VI. 16.) AB határozat
12. 809/B/1998. AB határozat
13. 1040/B/1999. AB határozat
14. 33/2000. (X. 20.) AB határozat
15. 783/E/2002. AB határozat
16. 5/2004. (III. 2.) AB határozat
17. 32/2004 (IX. 14.) AB határozat
18. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat
19. 34/2005. (IX. 29.) AB határozat
20. 47/2006. (X. 5.) AB határozat
21. 45/2008. (IV. 17.) AB határozat

22. 54/2008. (IV. 24.) AB határozat
23. 52/2009. (IV. 30.) AB határozat
24. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat
25. 1/2013. (I. 7.) AB határozat
26. 14/2013. (VI. 17.) AB határozat
27. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat
28. 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat
29. 3156/2018. (V. 11.) AB végzés

Szlovén Alkotmánybíróság 844. sz. AB határozata (Uradni List RS. No. 20/1998, 1313.).

12. A szerző korábbi publikációi

12.1 A kutatási témában megjelent írások

1. Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén, Pázmány Law Working Paper 2012/43. szám.
2. A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. Pázmány Law Working Paper 2013/1. szám.
3. Az előzetes regisztráció kérdéséről. In: CSÁKI-HATALOVICS Gyula – DERES Petronella – KUN Attila – MISKOLCZI Bodnár Péter – PÁKOZDI Csaba – RIXER Ádám (szerk.): VIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013.
4. A választójog (az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és az európai parlamenti képviselők választása). In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
5. A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. Közjogi Szemle 2014/1. szám.
6. On the issue of the representation of nationalities in the Parliament. In: Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA – Tamás MOLNÁR – Marcel SZABÓ (szerk.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014.
7. A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái. Pázmány Law Working Paper 2016/24. szám.
8. Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban. Iustum Aequum Salutare 2017/2. szám. (társszerző: VARGA Ádám)
9. A belföldi lakóhely követelménye, mint az általános választójog korlátja. Iustum Aequum Salutare 2018/1. szám.
10. Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. Államtudományi Műhelytanulmányok 2018/3. szám.
11. Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. In: TÉGLÁSI András (szerk.): A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017-2018). Dialog Campus, Budapest, 2019.

12.2. Egyéb írások

1. Európai kormányalakítási modellek. In: SOLTÉSZ István (szerk.): Parlamenti Ösztöndíjasok 2009/2010. Magyar Köztársaság Országgyűlése Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2011.
2. Identitásválasztás kontra identitásvállalás. In: POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál (szerk.): TehetségPONT 2011., Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2011. (társszerző: VARGA Ádám)
3. A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése a jogalkotásban. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola konferenciája. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012.
4. A Dél-Dunántúl mintarégió: Egy rossz kérdésre adható egyetlen lehetséges válasz? In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében: Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban. Pázmány Press, Budapest, 2013. (társszerző: VARGA Ádám)
5. Southern Transdanubian Sample region: The only acceptable solution to an unwise question? In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Pilot projects in Public Administration Management: Summary of a Research at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest. 2013. (társszerző: VARGA Ádám)
6. A szélsőséges időjárási helyzetekre adott állami reakciók és az alapvető jogok védelme. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A változó rendszet aktuális kihívásai, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2013.
7. Gondolatok az új Alaptörvényről, különös tekintettel a nemzeti hitvallásra. In: VARGA Norbert (szerk.): Az új Alaptörvény és a jogélet reformja, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013. (társszerző: VARGA Ádám)
8. Emberek a hóban – kihívás a katasztrófavédelem számára. In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): Pajzsuk a törvény. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2013. (társszerző: HAJAS Barnabás)
9. People in the Snow. In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): Their Shield Is the Law. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2013. (társszerző: HAJAS Barnabás)

10. A jogi szabályozás szerepe a modellkísérletekben. In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében: Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban. Pázmány Press, Budapest, 2013. (társszerzők: CSINK Lóránt – VARGA Ádám)
11. The role of legislation in pilots. In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Pilot projects in Public Administration Management: Summary of a Research at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences. Pázmány Press, Budapest, 2013. (társszerzők: CSINK Lóránt – VARGA Ádám)
12. A bíróságok szervezete és igazgatása, a bírák jogállása. In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
13. A Kormány (politikai felelőssége, jogállása, alapvető feladatai). In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
14. Az Országgyűlés feladat- és hatásköre, megbízatása és megalakulása, alapvető működési szabályai, szervezete. In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
15. A nemzetközi jognak és az Európai Unió jogának viszonya a belső joghoz. In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
16. Az Alaptörvény elfogadása és módosítása, az országgyűlés törvényalkotási joga, a Kormány, a Kormány tagjának, a Magyar Nemzeti Bank elnökének, az önálló szabályozó szerv vezetőjének és a helyi önkormányzat rendeletalkotási joga, a közjogi szervezetszabályozás. In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
17. A jogalkotás rendje, jogforrások, érvényesség, hatályosság. In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
18. A házasság és a család alkotmányos védelme. In: CSINK Lóránt (szerk.): Alkotmányjog. Novissima Kiadó, Budapest, 2014.
19. Problems of Regionalisation in Hungary: An Unsuccessful Pilot. In: Grzegorz LIBOR – Dorota NOWALSKA-KAPUSCIK – Robert PYKA (szerk.): Regionalisation in Europe: State of affairs. Katowice, 2015. (társszerző: VARGA Ádám)
20. Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén. In: BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása: Tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Pázmány Press; Budapest, 2015.

21. The changes of the ombudsman system - effects on the protection of human rights. In: BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása: Tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Pázmány Press; Budapest, 2015.
22. Az ingatlanadó nemzetközi vetületei. Pázmány Law Working Papers 2018/3. szám. (társszerző: RÁTH Olivér)
23. Az Alaptörvény megjelenése a bírósági határozatokban. Fontes Iuris 2016/4. szám. (társszerző: HAJAS Barnabás)