

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

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

című doktori értekezés

tézisei

**KURUNCZI GÁBOR**

Témavezető:

Dr. Schanda Balázs egyetemi tanár

Budapest

2019.

## Tartalomjegyzék

<b>I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere .....</b>	<b>4</b>
1. A kutatás tárgya.....	4
2. Az alkalmazott kutatási módszerek.....	5
<b>III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása.....</b>	<b>7</b>
1. Paradigmaváltás a választójog általánossága tekintetében.....	7
2. A belföldi lakóhely és választójogosultság kapcsolata .....	9
3. A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdései a választójog egyenlősége tükrében .	10
4. A „tudatossági” korlátok kérdéséről.....	11
5. A szabadságvesztésre ítélt személyek választójogosultságáról.....	14
<b>IV. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke.....</b>	<b>17</b>

## **I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása**

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 belföldi lakóhely követelményének eltörlése a parlamenti választásokon), 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.

A disszertáció célja annak vizsgálata, hogy az általános és egyenlő választójog elve és annak fejlődése milyen hatással van a választójog alapjogi tartalmára. Ezen kívül kutatásomban választ keresek arra is, hogy milyen okok eredményezhetik a választójog alanyi körének kiterjesztését? 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 kutatónak? Melyek lehetnek ezen kihívásokra adott válaszok? És ezen válaszutak között van egyáltalán abszolút helyes vagy helytelen?

## II. Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere

### 1. A kutatás tárgya

Értekezésemben az általános és egyenlő választójog fogalmából és történeti fejlődésének tapasztalataiból, valamint az általános választójog lehetséges korlátainak áttekintéséből kiindulva vizsgálom a lakóhely követelményét, mint a választójog lehetséges területi korlátját, a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdését a választójog általánossága és egyenlősége tükrében, a belátási képesség kérdését, mint a választójog „tudatossági”<sup>1</sup> korlátját<sup>2</sup>, valamint a bűncselekmények elkövetése miatt történő választójogból való kizárást. 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 aktuális kihívások megértéséhez adnak kiindulási alapot. A disszertáció további fejezeteiben a fentiekben felvetett kérdéseket járom körbe. A választójog általánossága 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 képviselőinek kérdésével, valamint érintőlegesen a belföldi

---

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> 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.

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.

Értekezésemben a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggésben vizsgált kihívások alkotmányjogi elemzése során az egyes következtetéseimet minden esetben a magyar szabályozás prizmáján keresztül szűrődve vontam le. Ennek keretében fontos hangsúlyozni, hogy megállapításaimat elsősorban a parlamenti választások szabályozásával összefüggésben tettem, az összehasonlító jogi módszer alkalmazása során pedig elsősorban az európai országok gyakorlatát vettem alapul. Kutatásom tárgyának pontos kijelölése érdekében 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.

## *2. Az alkalmazott kutatási módszerek*

Az értekezés a fentebb meghatározott célok elérése és a megfogalmazott kérdések megválaszolása érdekében mindenekelőtt ismerteti és elemzi a választójoggal összefüggésben kialakult alapjogi dogmatika fogalmait, valamint a tudományos diskurzusok során megismerhető álláspontok ütköztetése során kikristályosodó nézeteket. 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 elemzését, értelmezését, valamint hozzájárul az általános választójog fejlődési tendenciáinak igazolásához is. A vizsgált kérdések alaposabb feltárása érdekében az értekezés összehasonlító jogi nézőpontot is alkalmaz<sup>3</sup>, az általános választójog egyes aktuális

---

<sup>3</sup> 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. Lásd: 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, 2017.197-206.

kérdéseinek elemzése során ugyanis ismerteti, csoportosítja és összeveti az egyes – elsősorban az európai<sup>4</sup> – 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: EJE) gyakorlat elemzése, és az azokból levonható következtetések felhasználása (amely segít megalapozottabb képet alkotni az egyes fejezetek tekintetében). 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). Fontos kiemelni, hogy az egyes fejezetekben a fentebb meghatározott kutatási módszereket egymásra tekintettel alkalmazom, és így az azokból levonható következtetéseket is egymásra figyelemmel elemzem. Az értekezés a teljesség érdekében – ahol ez lehetséges (így pl. a disszertáció 8.2.4. illetve a 9.3. alpontjában) – statisztikai elemzéseket (többek között az Országos Bírósági Hivaltól 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 szociológiai érveket), amelyek a vizsgált kérdés teljes megértéséhez és a felmerülő kérdések megválaszolásához szükségesek.

---

Értekezésemben ez alapján az összehasonlító módszer alkalmazása során 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.

<sup>4</sup> Az értekezés elsősorban az európai országok szabályozásának és gyakorlatának összevetését, valamint az európai bírósági gyakorlat tapasztalatait vizsgálja, és csak néhány – különösen indokolt – esetben tesz kitekintést más Európán kívüli ország gyakorlatára. Ennek elsődleges oka, hogy a disszertációban vizsgált, a választójog általánosságával és egyenlőségével összefüggő kérdések elsősorban az európai országok szabályozásában és gyakorlatában mutatnak olyan hasonlóságot (vagy épp releváns különbséget) a magyar szabályozással és gyakorlattal, amely alapján a vizsgált kérdések az összehasonlító módszer szabályainak figyelembe vételével összevethetőek.

### III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása

#### 1. Paradigmaváltás a választójog általánossága tekintetében

Doktori értekezésem egyik kiinduló hipotézise, hogy a választójoggal rendelkezők körének bővítése mögött (azaz a választójog általánosságának meghatározása körében) az esetek többségében húzódik valamilyen politikai haszonszerzési szándék, vagy egyéb politikai cél – amelyek az értekezésemben elemzett területek tekintetében is kimutathatóak. E tekintetben fontos kiemelni, hogy a választójog általánossága a történelem során nem teljes mértékben jelentette ugyanazt, amit a mai gondolkodásban értünk alatta. 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. Az idők során aztán ezek a normatív (kvázi kompetencia alapú) feltételek enyhültek, ezáltal pedig a választójogosulti kör egyre szélesebbé vált. A tényleges általánosságot, azaz a „mindenkit” azonban a szabályozás jellege bizonyos szempontból a mai napig nem érte el. Később, a 20. század második felétől a választójogosultság alapjogiasodott, és így egyfajta paradigmaváltást figyelhettünk meg: a női választójog bevezetésével a választójog általánosságának korlátai 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. Ezzel együtt megfigyelhetők különböző választójogosultsági korlátok, de ezek az esetek többségében éppen, hogy a népakarat legteljesebb érvényesülését szolgálják. Ilyennek tekinthető például a választójog életkorhoz kötése, a belátási képesség megléte, vagy épp a közügyekben történő részvételre való

jogosultság (de bizonyos értelemben ebbe a körbe sorolható a választójogosultság állampolgársághoz kötöttsége is, azzal együtt, hogy álláspontom szerint az állampolgárság megléte inkább tekinthető egyfajta viszonyítási pontnak a néphez tartozás meghatározása körében). Kérdés ugyanakkor, hogy ha abból a 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 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.<sup>5</sup> 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 képességgel<sup>6</sup> 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 kötelessége megvédenie a választások tisztaságát,

---

<sup>5</sup> FIALA i. m. 109.

<sup>6</sup> A politikai belátási képességgel összefüggésben 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.



amelyet sok esetben csak bizonyos személyek kizárásával tud garantálni. Ezzel együtt természetesen a korlátok körét a lehető legszűkebben kell meghatározni, és törekedni kell arra, hogy a korlátozásokra csak a legindokoltabb esetekben kerülhessen sor.

## *2. A belföldi lakóhely és választójogosultság kapcsolata*

A disszertáció egyik vizsgált kérdése a belföldi lakóhely és a választójogosultság kapcsolata. E tekintetben a fő megválaszolandó kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójog nélkül (illetve, hogy szükséges előfeltétele-e a választójog megadásának az állampolgárság megadása). Ezzel összefüggésben Michael C. DORF egy tanulmányában egyértelműen amellet foglal állást, hogy a választójog együtt jár az állampolgársággal. 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 kötés. Az EJEB és az egyes európai országok gyakorlata alapján azonban álláspontom szerint megállapítható, hogy 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). Egyetértek e tekintetben TÓTH Károly álláspontjával: 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 alapjog, amelyeket viszont az államok tipikusan a politikai közösség tagjainak, azaz leggyakrabban az állampolgároknak tartanak fenn. TRÓCSÁNYI László ezzel összhangban azt is hangsúlyozza, hogy a határokon kívül élő magyar állampolgárok is egyértelműen a politikai közösség részei, márpedig a választójogosultság feltétele az adott politikai közösséghez való tényleges tartozás. Így ugyan elfogadható korlátozás lehet a belföldi lakóhely előírása (mint ahogyan azt Magyarország is alkalmazza a helyhatósági választásokon), de főszabálynak a belföldi lakóhely előírásának 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.

A belföldi lakóhely és a választójogosultság összefüggései tekintetben megállapítható, hogy az egyes országok gyakorlata és a nemzetközi fórumok véleménye alapján nem vázolhatunk

fel egységes irányt. 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 – az ún. „félszavazatos” szisztéma okán) vizsgálata ezért a kutatás szerves részét képezi, hiszen egy esetleges egyenlőségsérelem a választójog alapjogi tartalmára bír ráhatással. E tekintetben azonban az értekezés arra a következtetésre jut, hogy a Vjt. és a Ve. által megvalósított rendszer alkotmányossága igazolható, hiszen a jogalkotó a helyi sajátosságokra figyelemmel alakította ki a szabályozást – amely ráadásul csak igen nehézkesen lett volna másképp megvalósítható.

### *3. A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdései a választójog egyenlősége tükrében*

Egy soknemzetiségű társadalomban akkut kérdésként mutatkozik a kisebbségben élő nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése is – különösen annak szükségessége és megvalósítási módja. Egy adott országban élő nemzetiségek (különösen, ha azokat az Alaptörvényhez hasonlóan államalkotó tényezőknek tekinthetjük) ugyanis szintén a népszuverenitás alanyainak tekinthetők. Így amennyiben az állam 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. Így pl., hogy valóban megoldatlan volt-e a nemzetiségek országgyűlési képviselete? 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-minta<sup>7</sup> alapján, lehetséges lenne-e egy olyan megoldás, amely a nemzetiségi választópolgárok részére kettő helyett három szavazatot biztosít az országgyűlési képviselők választásán. A választójog általánossága körében kérdés továbbá, hogy ki tekinthető egyáltalán nemzetiségi választópolgárnak? Értekezésem ezen fejezetében ezen kérdéseket vizsgáltam. Fő megállapításként 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 (pl. a választási rendszerbe kódolt eredménytelenség) nélkül képes lenne biztosítani a nemzetiségek Országgyűlésben való jelenlétét. Ezek közül azonban nem lehet egyértelműen kiválasztani azt a módszert, amely a 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 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.

#### *4. A „tudatossági” korlátok kérdéséről*

Jelen kutatásomban az általános és egyenlő választójog aktuális kihívásai körében az egyik vizsgált elem az ún. „tudatossági” korlát kérdése. E tekintetben fontos 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 népképviseleti szerv tagjainak kiválasztásához. 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

---

<sup>7</sup> 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 képviselethez 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](http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivek_46-49.pdf)

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 – véleményem szerint – a választópolgároknak nem feltétlenül kell racionális döntést hozniuk. A választójogosultság teljessége 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 értekezésemben a „tudatossági” korlát kifejezést használom, akkor a választópolgárok politikai értelemben vett belátási képességének meglétét értem alatta.<sup>8</sup> 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 elmeműködés zavarában élőket az aktív és passzív választójogosultak köréből).<sup>9</sup> 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. 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*. 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 is – ez pedig magában foglalja a választás tisztaságának megóvását.

---

<sup>8</sup> 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”.

<sup>9</sup> 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.

A disszertáció a „tudatossági” korlátok körében két kérdést vizsgál: a gyermekek választójogának kérdést, valamint a gondnokoltak választójogosultságát.

A gyermekek választójogának bevezetése újra és újra előkerülő dilemma, de megvalósítási nehézségei miatt máig nem alkalmazott metódus. 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. Megvizsgálva azonban az egyes felmerülő megoldási lehetőségeket, megállapítható, hogy azok közül a helyettesítési modell, vagy konzervatívabb megoldásként az életkor leszállítása lenne az alkotmányos elvek figyelembevételével mellett megvalósítható. Ugyanakkor láthatjuk azt is, hogy szakmai körökben is eléggé megosztó kérdéssről van szó. ANTALI Dániel Gábor pl. aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy egyes személyek a többletjogokért és juttatásokért vállalnak gyereket. 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. A választójog kiterjesztésével pedig csökkenteni lehetne azt a demokratikus deficitet is, amelyet jelenleg az életkori cenzus miatt a legjelentősebb választójogból kizárt közösség (a kiskorúak) „okoz”.

A másik e körben vizsgált kérdés a belátási képesség hiánya, amely miatti választójogi korlátozás még a korlátozási okok között is speciális kérdéseket vet fel. 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. A Ve. hatályba lépésével – összhangban az Alaptörvény Alkotmányhoz képest megváltozott szabályozásával – a választójogból történő kizárás metódusa megváltozott. Így már a belátási képesség hiánya miatt is csak a gondnokosság 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. Az értekezés e tekintetben a nemzetközi gyakorlat és az egyes országok példái mellett statisztikai

adatokat is elemez. Ezen adatok alapján pedig megállapítható, hogy a bíróságok a gondnokság alá helyezési eljárások túlnyomó részében az érintett alperest a választójogától is megfosztják – annak ellenére, hogy szakértő bevonásával, megfelelő szűrőkérdések feltételét követően, egyéniesített vizsgálat alapján, külön döntést hoznak a választójogtól való megfosztásról. Álláspontom szerint azonban ezen statisztikai adatok és a bíróságok eljárásban a választójogosultság megállapítása érdekében feltett szűrőkérdések még önmagukban nem eredményezik azon következtetés levonását, hogy a szabályozás megváltoztatására lenne szükség – a teljesen megengedő, minden fajta korlátozástól mentes irányba. Az államnak ugyanis intézményvédelmi kötelessége körében garantálnia kell a választási rendszer integritását, amely más módon (mint a korlátozás lehetőségének biztosításával) jelenleg nehezen lenne elképzelhető. Az elemzett 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 választójogtól való megfosztás. Így véleményem szerint nem Alaptörvény-módosításra és 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.

##### *5. A szabadságvesztésre ítélt személyek választójogosultságáról*

Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése a „tudatossági korlát” körébe tartozó 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. A bűncselekmény elkövetése miatti választójogból történő kizárás ugyanis elsősorban az érintett személy méltatlanná válása miatt lehetséges. Az EJEB pl. a *Hirst v. the United Kingdom* ügyben 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 szerződést, ez ezáltal „méltatlanná válnak” a közügyekben való részvételre (így választójoguk gyakorlására is).

BODNÁR Eszter írásában azt az álláspontot emeli ki, hogy az elítéltek választójogának megtartása erősítheti a társadalomhoz való kötődésüket, és növelheti a társadalomban való felelősségteljes részvételüket, ezért át kellene gondolni ezen ok miatti korlátozás alkalmazását. 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 magatartásokban (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, rosszállásának kifejezése.

Hazánkban bűncselekmény elkövetése miatt csak akkor lehet valakit kizárni a választójog gyakorlásából (azaz megvonni a passzív választójoga mellett az aktív választójogát is), ha őt a bíróság – mellékbüntetésként – a közügyektől eltiltja. Hasonlóan a gondnokság alatt állók választójogának kérdéséhez, álláspontom szerint a szabadságvesztésre ítélt 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. A statisztikai adatok azonban egyértelműen látható, hogy sok olyan bűncselekmény miatti végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltés 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.



#### **IV. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke**

1. Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén, Pázmány Law Working Paper 2012/43. szám.
2. A nemzetiségek parlamenti képviselőinek 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 képviselőinek 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.