

Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről



Szerkesztette:
TÉGLÁSI ANDRÁS

Dialóg Campus

TANULMÁNYOK A VÁLASZTÓJOG, A VÁLASZTÁSI RENDSZEREK
ÉS A NÉPSZAVAZÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEIRŐL

Vákát oldal

TANULMÁNYOK
A VÁLASZTÓJOG,
A VÁLASZTÁSI RENDSZEREK
ÉS A NÉPSZAVAZÁS
AKTUÁLIS KÉRDÉSEIRŐL

A Választás és Demokrácia Ludovika
Kutatócsoport kutatási eredményei
(2017–2018)

Szerkesztette
Téglási András

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Lovassy Ádám és Téglási András
Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (2012–2017)
című fejezete az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-III-NKE-3 kódszámú
Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.



Szerzők

Badó Katalin
Cserny Ákos
Gáva Krisztián
Kukorelli István
Kurunczi Gábor
Lovassy Ádám
M. Balázs Ágnes
Mráz Ágoston Sámuel
Ladislav Orosz
Erik Štenpien
Téglási András

Szakmai lektorok

Bodnár Eszter
Dezső Márta
Juhász Imre
Mikecz Dániel
Petrétei József
Potje László
Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

A kézirat lezárásának időpontja:
2018. július 31.

© A szerkesztő, 2019
© A szerzők, 2019
© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

A kötet szerzői	7
A kötet szakmai lektorai	9
Szerkesztői előszó	11
I. rész: Tanulmányok a népszavazás aktuális kérdéseiről	15
<i>Kukorelli István:</i> A NATO-népszavazás (1997. november 16.)	17
<i>Gáva Krisztián:</i> Történetek az Agoráról	33
II. rész: Tanulmányok a választójog és a választási rendszerek aktuális kérdéseiről	75
<i>Mráz Ágoston Sámuel:</i> A német és a magyar választási rendszer jellemzői és csereszabotosságának korlátjai	77
<i>M. Balázs Ágnes:</i> A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban	117
<i>Ladislav Orosz – Erik Štenpien:</i> A Szlovák Köztársaság választójoga – az inspiráció lehetséges forrása	155
<i>Kurunczi Gábor:</i> Az általános választójog elvének aktuális kihívásai	229
<i>Badó Katalin – Lovassy Ádám – Téglási András:</i> Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017)	303
<i>Cserny Ákos – Téglási András:</i> Választójogi változások – Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről	471

Vákát oldal

A kötet szerzői

Badó Katalin LL.M., alkotmánybíróági főtanácsadó.

Cserny Ákos, egyetemi docens, Testnevelési Egyetem.

Gáva Krisztián, a Nemzeti Választási Iroda általános elnökhelyettese.

Kukorelli István DSc, az MTA doktora, volt alkotmánybíró, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

Kurunczi Gábor, alkotmánybíróági tanácsadó, mb. egyetemi oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

Lovassy Ádám LL.M., alkotmánybíróági tanácsadó.

M. Balázs Ágnes, PhD-hallgató, Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.

Mráz Ágoston Sámuel PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Ladislav Orosz CSc, egyetemi tanár, Pavol Jozef Šafárik Egyetem Jogi Kar, Košice/Kassa, volt alkotmánybíró.

Erik Štenpien PhD, egyetemi docens, Pavol Jozef Šafárik Egyetem Jogi Kar, Košice/Kassa.

Téglási András PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, alkotmánybíróági főtanácsadó.

Vákát oldal

A kötet szakmai lektorai

Bodnár Eszter PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Lektorált fejezet: Gáva Krisztián: *Történetek az Agoráról: az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalatai.*

Dezső Márta CSc, professor emerita, tudományok kandidátusa, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Lektorált fejezet: Kukorelli István: *A NATO-népszavazás (1997. november 16.).*

Juhász Imre PhD, alkotmánybíró, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Lektorált fejezetek: Badó Katalin – Téglási András: *Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2011);* Lovassy Ádám – Téglási András: *Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (2012–2017).*

Mikecz Dániel PhD, tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ Politikatudományi Intézet. Lektorált fejezet: Mráz Ágoston Sámuel: *A német és a magyar választási rendszer jellemzői és csereszabatosságának korlátjai.*

Petrétei József PhD, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Lektorált fejezetek: Cserny Ákos – Téglási András: *Választójogi változások: jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről;* Ladislav Orosz – Erik Štenpien: *A Szlovák Köztársaság választójoga: az inspiráció lehetséges forrása.*

Potje László alkotmánybíróági főtanácsadó, címzetes egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar. Lektorált fejezet: Lovassy Ádám – Téglási András: *Az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata a választásokkal kapcsolatos döntéseiben.*

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Lektorált fejezetek: Kurunczi Gábor: *Az általános választójog elvének aktuális kihívásai;* Molnárné Balázs Ágnes: *A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban.*

Vákát oldal

Szerkesztői előszó

Ez a tanulmánykötet a KÖFOP 2.1.2. *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című projekt által támogatott Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport 2017. június 1. és 2018. május 31. között végzett tudományos kutatásainak eredményeit összefoglaló tanulmányokat tartalmazza.

A jó és stabil kormányzás alapja a jól működő, demokratikus és átlátható választási rendszer. A kormány stabilitása egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek, ha a demokratikus alapértékek maradéktalanul érvényesülnek. A kormányzás minőségének elsődleges jellemzője a kormányzati bizalom. A kormányzásba vetett közbizalom fontos indikátora a választásokon szerzett parlamenti mandátumok aránya az összes mandátum arányában. A választásokon szerzett parlamenti mandátumok pedig alapvetően határozzák meg a kormányzati képességet. Az országgyűlési választásokon kifejezett lakossági bizalom a kormány felé tehát alapvető fokmérője a kormányzatba vetett közbizalomnak. A kormányzat iránti közbizalom – mint jogállami és demokratikus alapérték – csak akkor valósulhat meg, ha a választási rendszer demokratikus, a választópolgárok minél szélesebb körének részvételét teszi lehetővé, a választási eljárás pedig átlátható.¹ Az állam szempontjából vizsgált jogtudomány, politológia, szociológia, közgazdaságtan, rendszertudomány és hadtudomány mint tudományterületek és ágak egymáshoz való viszonya és kölcsönhatása tekinthető az államkutatások, illetve az államtudomány mint önálló tudományág tárgyának. A demokrácia és az ebből adódó demokratikus működés az az elméleti keret, amely alapvető szinten fogja össze ezeket a tudományterületeket. A demokrácia elve és annak gyakorlati megvalósulása alapjaiban befolyásolja mind a piaci, mind pedig az állami szektor versenyképességét, hatékonyságát. A demokrácia elsődleges összetevője a politikai pluralizmus megvalósulása. A népakarat a választások alkalmával nyilvánul meg közvetlenül, és a megválasztott képviselők által hatást gyakorol a teljes államberendezkedésre.² A demokratikus választások képezik tehát a mai állam működésének, a kormányzásnak az alapját.

Kutatásaink célja a választójog és a választási rendszerek témaköreinek átfogóbb, mélyebb, hazai és nemzetközi, történeti és összehasonlító kutatása, amely olyan új, önálló tudományos kutatási eredményeket hoz napvilágra, amelyek a választójog elméleti és gyakorlati területén is hasznosítható eredményeket jelentenek. Elsődlegesen jogi aspektusból kívántuk vizsgálni a témát, de a téma tágabb (politológiai, szociológiai) vetületeit is bevontuk vizsgálati körünkbe, vagyis a kutatást ezáltal interdiszciplinárisra is tettük. Szerzőink között megtalálhatók a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) oktatói és kutatói, emellett több neves választási kutató, külföldi professzor, MTA doktora. A kutatócsoport tevékenysége során együttműködött az ország jogi karainak legjelentősebb választási kutatóműhelyeivel, ezzel erősítve a szakmai kapcsolatokat az NKE és más egyetemek

¹ KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 11.

² KAISER 2017, 98.

között. Együttműködtünk a Nemzeti Választási Irodával is, így gyakorlati szempontok is megjelentek az elméleti kutatásainkban.

Kutatásaink kiindulópontja az volt, hogy 2010 után a közjogi berendezkedés változásával a magyar választójogi szabályozás és a választási rendszer is átalakult. Az átalakulással együtt járó közjogi viták nemzetközi visszhangot is kaptak, amelyek egy része a magyar jogirodalomban még reflektálatlanul maradt. A szabályozással kapcsolatos problémák egy része csak a megváltozott szabályok gyakorlati alkalmazása – így különösen a 2014. évi országgyűlési, választások – során láttak napvilágot. A kellő távolság a legutóbbi, 2014-es és a következő, 2018-as választásoktól lehetővé tette, hogy egyes kérdéseket ne aktuálpolitikai kontextusban, hanem az aktuálpolitikai eseményektől kellő távolságtartással és megfelelő objektivitással vizsgáljunk meg.

A kutatásunk célja az európai államok politikai rendszereiben tapasztalható, struktúra-változást jelző új tendenciák empirikus és elméleti megragadása a magyar, a német, a szlovák választási rendszer és választójog részletekbe menő összehasonlító vizsgálatával. A tanulmánykötet szerzői a következő kutatási csomópontok mentén vizsgálták a választás és a népszavazás aktuális kérdéseit: választási alapelvek, a német és magyar választási rendszer összehasonlítása az egymásra való lefordíthatóság szempontjából, a szlovák választójog és választási rendszer, a választási rendszer és a demokratikus hatalomgyakorlás formái közötti összefüggés vizsgálata, az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalata, a nők szerepe és aránya a parlamenti politikában. A kutatócsoport széles körű hazai és nemzetközi együttműködés keretében törekedett megvalósítani a kutatási tervet, amely fontos, gyakorlati jelentőséggel bíró tudományos problémák megoldására vállalkozott, hozzájárulva ezzel a jóállam-kutatások demokráciaelméleti dimenziójának elmélyültebb megértéséhez, a problematikus pontok feltárásához a demokratikus intézményrendszer működésében. A pályázat szervesen illeszkedik a KÖFOP 2.1.2. *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című projekt által elérni kívánt eredményekhez, amelynek tevékenysége a jó kormányzás, jó közigazgatás, jó állam hármas értékrendszeréből indul ki. Emellett a pályázat az NKE államtudományok területén végzett kutatási tevékenységébe is szervesen illeszkedik. A kötet szerzői a választási rendszerek vizsgálata során szokásosan igénybe vett összehasonlító módszert differenciáltan alkalmazták: a normatív (jogszabály) elemzéseket egyfelől az alkalmazás tapasztalatainak, másfelől a választójog társadalmi-politikai kontextusának empirikus vizsgálatával, azaz a szociológiai és politikatudományi elemzésekkel kapcsolták össze. A kötet szerzői tudományos és gyakorlati szempontból egyaránt aktuális problémák vizsgálatára vállalkoztak sikerrel, az elkészült tanulmányok fontos, hasznosítható felismeréseket tartalmaznak.

Kétségen és vitán felül áll ugyanis, hogy egy jogállamban a választási rendszer az egyik legfontosabb pillér és ennek esetleges hibái vagy hiányosságai alkalmasak a kormányba vetett bizalom megingatására, éppen ezért rendkívül fontos, hogy a választójog és a választási rendszerek tudományos eszközökkel is állandó vizsgálat tárgyai legyenek. A kutatás megvalósítása során együttműködtünk a Nemzeti Választási Irodával is, így a gyakorlati szempontok is kiemelten jelentek meg az elméleti kutatásainkban is. A kötetben kitűnő összehasonlítás, elemzés készült a német és a magyar választási rendszerről, amely érdekes tagozódást mutat, hiszen először elemzi a német választási rendszert, különös tekintettel a 2013-as és 2017-es őszi szövetségi választások tapasztalataira, majd utána „mintegy egymásra helyezi” a két rendszert, és egyrészt azt vizsgálja, hogy a választás magyar modellje

mennyire lenne alkalmazható a német politikai rendszerben, majd utána ezt meg is fordítja. A Szlovák Köztársaság választójogának kérdéseit a kassai jogi kar két docense ismerteti, egyik közülük a szlovák alkotmánybíróság tagja is.

A szerzők és a szerkesztők ezúton is szeretnék köszönetüket kifejezni a kutatás és annak eredményeit összefoglaló jelen tanulmánykötet megvalósulásához nyújtott minden segítségért, így különösen hálásak Patyi András, a Nemzeti Közszerzői Egyetem rektora, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke; Kis Norbert, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar dékánja; Auer Ádám, Államkutatási és Fejlesztési Intézet szervezési igazgató; Cs. Kiss Lajos, egyetemi tanár; Török Gábor, professor emeritus, a Magyar Tudományos Akadémia doktora; Halász Iván, intézetvezető egyetemi tanár; Kaiser Tamás, az Államkutatási és Fejlesztési Intézet igazgatója; Balogh Zsolt, címzetes egyetemi docens, kúriai bírósági tanácsos; Balogh-Békési Nóra, egyetemi docens; Cservák Csaba, tanszékvezető egyetemi docens; Orbán Balázs András, egyetemi tanársegéd; Horváth Bettina, projekt szakmai referens; Garai Orsolya, projekt szakmai koordinátor; valamint a kötet szakmai lektorai: Bodnár Eszter, Dezső Márta, Juhász Imre, Mikecz Dániel, Petrétei József, Potje László és Pozsár-Szentmiklósy Zoltán értékes szakmai segítségéért és támogatásáért.

Budapest, 2018. július 27.

Téglási András
szerkesztő, kutatásvezető

Vákát oldal

I. RÉSZ

TANULMÁNYOK A NÉPSZAVAZÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEIRŐL

Vákát oldal

Kukorelli István

A NATO-népszavazás (1997. november 16.)¹

Búcsú a Varsói Szerződéstől, rohanunk a NATO-ba

A Varsói Szerződés létrejöttét egyértelműen a NATO megalakítása, „a nyugati agresszorok elleni védelem” motiválta, és azt nyolc szocialista állam biztonságpolitikai okokból hozta létre a hidegháború szellemében. Jól ismerjük, hogy működött, és nem a külső ellenség ellen lépett fel, hanem elsősorban a kiválni készülő tagállamokba avatkozott be katonailag. Nem csak a tréfában volt ismerős a Varsói Szerződés hívószáma, nevezetesen az 56-68-81. A katonai szervezet központja legújabb kutatások szerint a Szovjetunió Honvédelmi Minisztériumában volt.

A Magyarországon az 1955. évi III. törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés eredetileg 20 évig maradt volna érvényben.² A Barátsági, Együttműködési és Kölcsönös Segítségnyújtási Szerződés időbeli hatályának meghosszabbításáról azonban a tapasztalatok birtokában 1985. május 14-én újabb megállapodást írtak alá, további 20 évre.³ A döntés nem sok realitásérzékről tanúskodott, az aláírók között már feltűnt a reformer Mihail Gorbacsov is. A bomlás Albánia 1968 utáni kilépésével vette kezdetét, 1990-ben a német állam egységesülésével megszűnt az NDK tagsága. A demokratizálódó tagországok a rendszerváltás éveiben sorban jelentették be kilépési szándékukat. A megszűnési folyamatban a magyar kormány mindvégig kezdeményező volt. Antall József 1990. június 7-én a moszkvai Kremlben tette meg ismert javaslatát a Varsói Szerződés egészének felbontására, más javaslatokkal ellentétben.

„1956-ban Nagy Imre forradalmi kormánya határozott döntést hozott Magyarország kilépéséről a Varsói Szerződésből, ami akkor egyoldalú deklaráció volt. Mára – és ebben egyetértés van köztünk – a Varsói Szerződés, mint az európai szembenállás egyik maradványa, felülvizsgálatra szorul. A jelenlegi körülmények között értelmét veszíti a szerződés katonai szervezete, amely felfogásunk szerint mellőzhetővé válik a jövőben és fokozatos, 1991 végéig történő felszámolása is kívánatos lehet.”⁴

¹ A tanulmány a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archivum szakmai támogatásával készült.

² *Törvények és rendeletek gyűjteménye* 1955, 1955. évi III. törvény, 4–6.

³ *Törvények és rendeletek gyűjteménye* 1955, 1985. évi 8. számú törvényerejű rendelet, 113. Aláírói a következők: Todor Zsivkov, Gustáv Husák, Wojciech Jaruzelski, Kádár János, Erich Honecker, Nicolae Ceaușescu, M. Sz. Gorbacsov.

⁴ ANTALL 1994, 321.

1991. február 25-én, Budapesten a tagállamok delegációi elfogadták a nemzetközi szerződés hatályának megszűnését, majd július 1-jén Prágában a küldöttségek vezetői aláírták a Varsói Szerződés megszűnéséről szóló jegyzőkönyvet.⁵

Történelmi tény, hogy az utolsó megszálló szovjet katona (Viktor Silov altábornagy) 1991. június 19-én, 15 óra 1 perckor elhagyta hazánk államterületét. Magyarország katonai szuverenitása az egyezmény értelmében helyreállt. A Magyar Országgyűlés az ország szabadsága visszaszerzésének jelentőségéről és a magyar szabadság napjáról külön emléktörvényt alkotott.⁶

A katonai függetlenség és a szabadság élménye mellett ugyanakkor tény, hogy a rendszerváltozás után közvetlenül „a magyar kül- és biztonságpolitika egyik prioritása lett az euroatlanti intézményekhez való közeledés”.⁷

Ezt a közeledést a parlamenti pártok túlnyomó többsége és a kormányok – mondhatni úgy is, hogy az uralkodó magyar politikai elit – egyértelműen támogatták. Az első szabadon választott miniszterelnök, Antall József 1991. október 28-án a brüsszeli NATO-székházban *A NATO: az európai stabilitás záloga* címmel tartott előadást.⁸ Ez a felszólalás egyenes folytatása volt annak, hogy a Tisztelt Ház 1991 februárjában elfogadta a NATO által a Magyar Országgyűlésnek felajánlott társult tagságot, és ezzel a kapcsolatok felvétele elindult.⁹

A magyar társadalom ugyanakkor sokkal megosztottabb volt a NATO kérdésében. Komoly érvek és ellenérvek ütköztek meg, sokféle félelem (nukleáris fegyverek kerülnek Magyarországra, most az oroszok helyett majd a NATO-csapatok állomásoznak majd itt stb.) és tájékozatlanság létezett.¹⁰ Sokféle zavar volt a fejekben, gondoljunk csak arra, hogy az általánosan kötelező katonai szolgálat négy évtizeden keresztül a férfi lakosságot, akik nem jóakaratukból a Varsói Szerződés katonái voltak, a NATO legyőzésére képezte ki nemcsak a dezinformáló politikai foglalkozásokon, hanem az éles gyakorlatokon is. Persze ennek ellenkező hatása is volt: a mindenkori kiskatonák alig várták már a leszerelés napját, tisztában voltak a Magyar Néphadsereg „hadrafoghatóságával”, a modernebb nyugati fegyverek létevel.

A NATO-hívek mellett sokan a semlegesség megtartásának hívei voltak. Illusztrációként idézünk a sarkosabb nézetekből.

Balogh András szerint: „*Miért törekszenek a közép-európaiak a NATO felé, miért akarnak sürgősen teljes tagságot szerezni? Erre a nagyon sokszor feltett kérdésre a válasz két főcsoportba osztható.*

⁵ 41/1991. (VII. 18.) OGY. határozat az 1985. április 26-án aláírt jegyzőkönyv hatályának megszüntetéséről Prágában aláírt jegyzőkönyv megerősítéséről.

⁶ 2001. évi XVII. törvény, lásd továbbá: Antall József: *Vége a megszállásnak (1991. június 30.)*. Közli: ANTALL 1994, 165–176.

⁷ DUNAY–GAZDAG 1977, 5.

⁸ ANTALL 1994, 344–348.

⁹ Lásd: 3/1991. (II. 7.) OGY határozat az Észak-Atlanti Közgyűlés által a Magyar Országgyűlésnek felajánlott társult tagság elfogadásáról.

¹⁰ N. RÓZSA 1997; SZABÓ 1998, 302–312.

A belépés egyik motivációját kétségtelenül biztonságpolitikai megfontolások képezik, nevezetesen olyanfajta bizonytalansági érzés, amely részben a történelmi múltból öröklött, részben az elmúlt évtizedek orosz dominanciájával kapcsolatos, részben az új nemzetközi biztonságpolitikai kihívások idézték elő.

A közép-európaiak teljes NATO-tagságra való törekvésének másik nyilvánvaló oka abban található meg, hogy kormányaik és közvéleményeik nagyobb része meg van győződve, hogy a NATO-tagság az egyik legkézzelfoghatóbb jele annak, hogy az euroatlanti világhoz tartoznak, közelebb kerülnek ahhoz a térséghez, amelyhez őket történelmük, kultúrájuk és gazdasági kapcsolataik kötik. Ezek az országok a NATO-tagságon keresztül közelebb kívánnak jutni egyéb európai és atlanti intézményekhez, mindenekelőtt az Európai Unióhoz.”¹¹

Az ellenzök érveit legmarkánsabban talán Csurka István fogalmazta meg 1997-ben, az *Utolsó alkalom* című írásában: „És mégis, ha a nemzetben most megvolna a kellő helyzetfelismerés, a bátorság és az elszántság, szinte pofonegyszerű módon fordíthatnánk sorunkon, és ismét végrehajthatnánk egy olyan tettet, melyre felfigyelne a világ.

Ettől fél a vékony hatalombirtokos réteg, a csatlós elit és ettől fél a kormány. Elkövetett bűnei számosabbak és súlyosabbak, mint a negyven év alatt elkövetett kommunista bűnök. Igaz, most nem voltak kivégzések, megtorlások, ám az egész magyar nép esélytelen másodosztályú földönfutó lett a saját hazájában. És éppen akkor lett az, amikor felszabadulhatott volna. Ezekért a privatizációs bűnökért, ezekért a népet páriává züllesztő milliárdos rablásokért felelni kell, s elég egy hajszálon elcsúszni, elég, ha egy józan, bátor felismerés végigfut a nép lelkén, és máris újra itt állnak az egyszer már elkerült, kijátszott, széthazudott felelősségekre vonás előtt, amelyben csak az nincs biztosítva, hogy a magyar nép még egyszer olyan hiszékeny és botor lesz, mint előzőleg.

Nem emiatt van ez az érthetetlen zűrzavar, kapkodás és kétségbeesett kapkodás a NATO-ba?

Miről is van szó tulajdonképpen?

Az a politikai kérdés, hogy a Magyar Köztársaság él-e a számára tessék-lássék felkínált lehetőséggel és kifejezi-e csatlakozási készségét a NATO katonai szervezetéhez, mind az európai politika, mint pedig a geopolitika szempontjából nézve *közömbös*. Ennek jelenleg sem az Orosz Birodalom, sem a Nyugat számára nincs stratégiai jelentősége. Ez egy tisztán politikai status quo őrző szándéknyilatkozat. Egy olyan alapszerződés, amelyből Argentínában soha nem lesz érettségi tétel. Ez az egész előhangja valaminek. Mert a status quo politikának az a lényege, hogy az országokat, a népeket mindig osztályozni kell, mint a cukorrépat. Mert a világvállalatoknak az az érdeke, hogy még a szomszédos államok is egyenlőtlenül fejlődjenek részben azért, hogy mindig legyen szükség közöttük rendfenntartásra, részben pedig azért, hogy mindig legyen olyan hely, ahol olcsóbb a munkaerő.

A NATO-ba jelenleg felvenni szándékozott három ország közül egyedül Lengyelország felvételének van stratégiai jelentősége. Csehország és Magyarország felvétele azért van kilátásba helyezve, hogy Ausztriával, Svájjal és Szlovéniával együtt *ne alkothassanak a kontinens közepén semleges zónát*. Ez azonban nem az esetleges orosz terjeszkedés elleni védelem, hanem *globalizációs gazdasági érdek*.

¹¹ BALOGH 1997, 2–3. (Kiemelések az idézett műben.)

Magyarország natósításának mindössze a Balkán szemmel tartása céljából, felvonulási és hadtápterületként lehet valamelyes katonai értelmet tulajdonítani, de ha meggondoljuk, hogy Görögország a Balkánon már NATO-tag és már benne van az EU-ban is, akkor ez a szempont is elenyészik: Magyarország NATO-felvétele tehát más célokat kell, hogy szolgáljon.¹²

A harmadik csoportról se feledkezzünk meg, a régi rend hívei közül többen a megreformált, új Varsói Szerződés felállításában reménykedtek és elég korán tiltakoztak – már jogállami eszközökkel – a NATO-ba lépés ellen.

A rendszerváltozás utáni hatodik népszavazási kezdeményezést a Munkáspárt nyújtotta be 1995. október 25-én. A feltett kérdés így hangzott: „Akarja-e Ön, hogy Magyarország a NATO tagja legyen?” Az OVB által a törvényes határidőben hitelesített népszavazási kezdeményezést követően lázas jogi kiskapukeresés kezdődött el. A népszavazást ellenző véleményeket befolyásolta az, hogy a kezdeményezők a „régirend” képviselői voltak, nemcsak a kormánykoalíció, hanem az ellenzék egy része sem akart népszavazást (legalábbis „idő előtt” nem), a feltett kérdésnek számos nemzetközi vonatkozása volt stb. Az Országgyűlés a kezdeményezést elutasította, a miéltre a „csak” a legjellemzőbb.¹³

Az országgyűlési határozat indokai szerint a népszavazás „nem időszerű, mert ebben a kérdésben a Magyar Köztársaság jelenleg nincs döntési helyzetben”. Megjegyzendő: a lex Nagymaros (1989. évi XVII. tv.) eredeti szándékai szerint nemhogy nem tiltotta, hanem jogilag preferálta az ehhez hasonló népszavazási kezdeményezéseket. A törvény értelmében a népszavazási tilalom nem vonatkozott a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek jövőbeni vállalásának, illetőleg a lejárt nemzetközi szerződések meghosszabbításának népszavazás útján való megerősítésére vagy elutasítására. Egyes értékelések szerint az Országgyűlés politikai megfontolásokból utasította el a Munkáspárt népszavazási kezdeményezését.¹⁴ Az országgyűlési határozat ellen benyújtott jogorvoslatokat az Alkotmánybíróság elutasította [3/1996. (II. 23.) AB végzés].

A NATO-népszavazás kitűzésének bonyodalmai

Mielőtt a konkrét népszavazás kitűzésének, elrendelésének körülményeire és az eredmény értékelésére kerülne sor, nézzük meg tüzetesen a megváltozott jogi környezetet a népszavazást illetően!

Az 1997-es „lázás” népszavazási kodifikáció két alkotmánymódosító törvényéből (1997. évi LIX. tv., 1997. évi XCVIII. tv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényből és a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló új törvényből (1998. évi III. tv.) állt.

Feltétlenül meg kell említeni az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) határozatát is, amely 1997. december 31-ei hatállyal megsemmisítette az 1989. évi XVII. törvényt, és ismételten felhívta az Országgyűlés figyelmét a jogalkotási feladat teljesítésére.

¹² CSURKA 1998, 885–886.

¹³ 120/1995. (XII. 22.) OGY határozat.

¹⁴ CSAPODY 1996, 40–47.

A 64/1997. (XII. 17.) AB határozat a legalitás érdekében fenntartotta az első népszavazási törvény megsemmisített rendelkezéseinek hatályát 1998. március 6-áig.

Az 1997. évi LIX. alkotmánymódosító törvényt az Országgyűlés úgy fogadta el (július 1-jén), hogy azt közvetlenül nem követte a népszavazásról szóló törvény megalkotása. Ennek következtében még nagyobb feszültség támadt az Alkotmány és a hatályban lévő régi népszavazási törvény között. A népszavazásokra irányuló jogalkalmazást ez a helyzet rendkívüli módon megnehezítette.

Az 1997-es alkotmánymódosítások jelentősége, hogy alkotmányos intézménnyé tették a hatalomgyakorlás népszavazásos formáját. Az alkotmányozás arra törekedett, hogy „végre” összhangba hozza a képviseleti és a közvetlen demokráciát. Az alkotmányozó a népszavazást az Országgyűlésről szóló fejezetben, a parlament hatásköréhez képest fogalmazta meg.

Az Alkotmány kialakította az országos népszavazás alapvető típusait: jogalap szerint kötelező és fakultatív, a kötőerő szerint pedig ügydöntő és véleményező népszavazást különített el. Mérlegelés alapján országos népszavazást – a köztársasági elnök, a kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 ezer választópolgár kezdeményezésére – az Országgyűlés rendelhet el. A kötelező népszavazás (tipikusan ilyen a 200 ezer választópolgár által kezdeményezett népszavazás) mindig ügydöntő jellegű volt.

A választópolgárok által kezdeményezett népszavazások „csengőszámai” az 1989-es törvényhez képest emelkedtek, az eredeti elképzelésekhez képest pedig finomodtak.

Az Alkotmány 28/C §-a taxatív módon – 10 tételben – sorolta fel azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet népszavazást tartani. A tiltott tárgyak köre a gyakorlati tapasztalatokra és az Alkotmánybíróság népszavazással kapcsolatos döntéseire figyelemmel jelentősen kibővült, védve ezáltal a parlamentáris demokráciát.

Az alkotmányozó a korábbi jogelvekhez képest tehát korlátozta a népszavazás kezdeményezését és tárgyköröit, ám ezzel párhuzamosan – és ez témánk szempontjából lényeges – könnyítette az eredmény megállapításának szabályait. Az Alkotmány az érvényességet és az eredményességet egy regulában fejezi ki: az országos népszavazás akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott – és a szavazólapon szereplő – kérdésre azonos (igen/nem) választ adott. Az országos népszavazást az Országgyűlés rendeli el, időpontját a köztársasági elnök tűzi ki.

Az 1997. évi XCVIII. alkotmánymódosító törvény szabályozta a határidőket is: országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig lehet aláírást gyűjteni.

Az 1997. október 14-én elfogadott, majd november 6-án kihirdetett és hatályba léptetett választási eljárási törvény (1997. évi C. tv.) alkalmazandó volt az országos népszavazásra is. E törvény részletekbe menően szabályozta a népszavazási eljárás valamennyi szakaszát (a kezdeményezést, a hitelesítést, az elrendelést, a kampányt, a szavazatok összesítését, a jogorvoslatokat stb.).

1998 februárjában, hosszú huzavona után megszületett és hatályba lépett az Alkotmányt végrehajtó és tehermentesítő törvény (1998. évi III. tv.) a népszavazásról és népi kezdeményezésről. E viszonylag rövid (23 §-ból álló) törvény megteremtette az országos

népszavazás előzetes törvényességi ellenőrzését, részletesen szabályozta a hitelesítés és az elrendelés kérdéseit.

A NATO-népszavazás kitűzése egyáltalán nem volt bonyodalommentes, szorosan összekapcsolódott – mondhatni összekeveredett – az ellenzéki pártok termőföldtulajdonhoz kötődő népszavazásával.

Az új alkotmányos szabályozás utáni *első népszavazást az ellenzéki pártok* (és három mezőgazdasági érdekképviselő) *kezdeményezték* 1997. augusztus 20-án a termőföld tulajdonszerzésével kapcsolatban. A kezdeményezők aláírásgyűjtő íveken is megfogalmazott kérdése a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon külföldi sem egyénilig, sem szervezeteken keresztül – annak tagjaként vagy tulajdonosaként – közvetve és maga a szervezet ne szerezhessen termőföldtulajdont?”

Az aláírásgyűjtő ívek viszonylag gyorsan, 1997. szeptember 18-án és október 1-jén érkeztek meg az Országos Választási Bizottsághoz, amely azokat október 13-án hitelesítette. Az OVB határozata értelmében a benyújtott 339 487 aláírásból a hiteles aláírások száma 200 335 volt, amely meghaladta az Alkotmány 28/C § (2) bekezdésben megjelölt 200 ezres számot.¹⁵

Az ellenzéki pártok népszavazás-kezdeményezését a kormány földtörvény-módosítási javaslata váltotta ki.¹⁶ A kormány a népszavazási eljárással párhuzamosan – elképzeléseihez ragaszkodva – ugyanabban a tárgykörben ügdyöntő országos népszavazást kezdeményezett. Népszavazási kezdeményezését „társította” a NATO-csatlakozás ügyéhez.

A parlamentet és a szélesebb értelemben vett politikai nyilvánosságot 1997 őszén inkább a földkérdéses népszavazás uralta (semmint a NATO-csatlakozás), a népszavazás alkotmányos intézménye jelentős mértékben átpolitizálódott. *A kormány által kezdeményezett országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozati javaslat* indulatokkal teli záróvitájáról és zárószavazásáról az ellenzék kivonult.¹⁷

Az országos népszavazást elrendelő 86/1997. (X. 8.) OGY határozat három kérdést tartalmazott. A termőföldről szóló törvény szabályozási elveinek meghatározása céljából feltett kérdések így hangzottak:

– „Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?”

– „Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföld-tulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?”

Az ellenzéki pártok képviselői és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a kormányzó többséggel és az országgyűlési határozattal szemben az Alkotmánybírósághoz fordultak. Az ombudsman több kérdésben az Alkotmány értelmezését kérte. Az Alkotmány értelmezése nélkül nem volt eldönthető, hogy az országgyűlési határozat alkotmányos visszasságot okozott-e.

¹⁵ Az OVB határozatait lásd: *Országos Választási Bizottság határozatok, állásfoglalások. Választási füzetek* 57.

¹⁶ RASKÓ 1998; GLATTFELDER 1998, 217–235.

¹⁷ SZOBOSZLAI 1998, 103–121.; továbbá *Országgyűlési Napló*, 38 366–38 375.

Az Alkotmánybíróság e kezdeményezések alapján hozta meg a már említett 52/1997. (X. 14.) számú határozatát, amely alapján egyértelműen megállapítható volt a 86/1997. (X. 8.) OGY határozat alkotmány- és törvénysértő volta. Az AB határozatot követően az Országgyűlés a 90/1997. (XI. 5.) határozatával hatályon kívül helyezte korábbi határozatának a földtörvényre irányuló kérdéseit, a szavazólapon csak egy kérdés, az ország NATO-csatlakozása maradt.

A Magyarország NATO-csatlakozásáról szóló népszavazási kezdeményezést fakultatív népszavazásként tehát a kormány nyújtotta be. A 86/1997. (X. 8.) országgyűlési határozat – bár a kormány jóval korábban még csak véleményező népszavazást akart – ügydöntő népszavazást rendelt el törvényi formát nem igénylő, országos jelentőségű, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés eldöntése céljából. A kormány az álláspontját az ellenzéki pártok kérésére augusztus 28-i ülésén változtatta meg.

Íme az eredeti országgyűlési határozat, amelyből az alkotmánybírósági megsemmisítés következtében és a 90/1997. (XI. 5.) OGY. határozat után csak az első kérdés maradt meg.

86/1997. (X. 8.) OGY határozatországos népszavazás elrendeléséről

I.

Az Országgyűlés az Alkotmány 28/C. §-ának (4) bekezdése alapján – a Kormány kezdeményezésére – ügydöntő országos népszavazás megtartását rendeli el az alábbi kérdésekben a mellékletben meghatározott szavazólapminta szerint:

1. Törvényformát nem igénylő, országos jelentőségű, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés eldöntése céljából:

– „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védeltségét?”

2. A termőföldről szóló törvény szabályozási elveinek meghatározása céljából:

– „Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?”

– „Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföldtulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?”

II.

A népszavazással kapcsolatos eljárás határidői, határnapjai:

1. a választók nyilvántartását a szavazás napja előtti 18. naptól a 11. napig kell közszemlére tenni, a választópolgárok értesítésére a népszavazás elrendeléséről, a szavazás napjáról és a szavazóhelyiség címéről legkésőbb a szavazás napja előtti 18. napig kerül sor.

2. a választási szervek megbízott tagjait az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok a szavazás napja előtti 18. napig jelenthetik be.

III.

Az Országgyűlés felkéri a köztársasági elnököt, hogy az Alkotmány 30/A. §-a (1) bekezdésének d) pontja alapján tűzze ki a népszavazás időpontját. Az Országgyűlés a népszavazás napjának 1997. november 16-át javasolja.

Melléklet a 86/1997. (X. 8.) OGY határozathoz

(A népszavazás szavazólapjának mintája)

SZAVAZÓLAP

Országos népszavazás

..... (év) (hónap) (nap)

Érvényesen szavazni kérdésenként csak egy válaszra lehet!

1. Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?

IGEN

NEM

2. Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?

IGEN

NEM

3. Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföldtulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?

IGEN

NEM

A válaszra szavazni a válasz alatti körben elhelyezett egymást metsző ×, + két vonallal lehet, például:

A szavazólapon szereplő kérdés tehát így szól: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?” A köztársasági elnök az országos népszavazást 1997. november 16-ára tűzte ki.¹⁸

¹⁸ A NATO-népszavazással kapcsolatban lásd még az 1007/G/1997. AB határozatot. ABH 1997, 761–763.

A Köztársaság Elnöke 145/1997. (X. 10.) KE határozata országos népszavazás időpontjának kitűzéséről

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének d) pontjában foglalt jogkörömnél fogva, az Országgyűlés 86/1997. (X.8.) OGY. számú határozatával elrendelt országos népszavazás időpontját – a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 9. § (3) bekezdés b) pontjának figyelembevételével – 1997. november 16. napjára (vasárnap) tűzöm ki.

E népszavazási kezdeményezés mögött lényegében parlamenti konszenzus volt, ellenzői a parlamenten kívüli pártok (például MIÉP, Munkáspárt), illetve a civil szervezetek (például Alba Kör) voltak.

A NATO-kampány valójában október végére, november első két hetére koncentráldott. Az MTI elnökének tájékoztatása szerint az MTI Rt. 1997. november 4–14. között mintegy 110 hírt adott ki.¹⁹

A népszavazás eredményének megállapítása körüli jogi értelmezési zavarok

Az élet úgy hozta, hogy az OVB 1994-ben megválasztott tagjaként közvetlen részese lehettem a folyamatoknak, sőt az a baleset ért, hogy tagtársaim 2007. október 20-án az OVB elnökévé választottak, miután a korábbi elnököt, Németh Jánost június 17-én alkotmánybíróvá választották. Az OVB-t mint társadalmi szervezetet a Belügyminisztérium egyik, egyébként kitűnő államtitkára vezette, ami összeférhetetlen volt, és az intézményen a bomlás jelei mutatkoztak. Az új, „leszállított többségű” Alkotmány nyáron lépett hatályba, ezt gyors alkotmánymódosítással (1997. XCVIII. tv.) pontosítani kellett október végén. A kormány és a parlament mintha érezte volna az esetleg érvénytelen népszavazás okozta botrány előszelét. Ugyanakkor hatályos volt a klasszikus többséget előíró, 1989-es törvényi regula is.

Idézzük fel a népszavazás eredményének megállapítására vonatkozó és alkalmazandó, korabeli, hatályos jogi környezetet, amely alapján az OVB is dolgozhatott!

„1989. évi XVII. tv. 28. § (1) Az országos népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha

- a) az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott és
- b) az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott.” A 64/1997.AB határozat fenntartotta a törvény hatályát 1998. március 6-ig.

Idézem a 64/1997. (XII. 17.) AB határozat rendelkező részének ide vonatkozó részét: „II. rész 3. bekezdés: A fentiek értelmében a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvénynek az 52/1997. (X. 14.) AB határozat III. pontjában alkotmányellenesnek nyilvánított, és nem a határozat közzétételének napjával megsemmisített rendelkezései 1998. március 6-án vesztek hatályukat.”²⁰

¹⁹ Lásd Dorogi Sándornak, az MT Rt. elnökének a népszavazási hírekről tájékoztató 1997. december 5-ei keltezésű levelét.

²⁰ ABH 1997, 381.

Az 1997. évi LIX. alkotmánymódosító törvény az Alkotmány 28/C §-ának (6) bekezdését a következőképp állapította meg: „Az országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” Az új eredmény-számítási regula a törvény kihirdetését követő 15. napon lépett hatályba (1997. július 31-én).

Az 1997. évi XCVIII. alkotmánymódosító törvény az „ügydöntő” szóval pontosította a szöveget: „Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egy-negyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” A törvény a kihirdetés napján október 31-én lépett hatályba, a már elrendelt népszavazás időpontja előtt közel két héttel. A jogállamiságból következő kellő felkészülési időnek mindez, úgy gondolom, történel-mileg sem felelne meg.

Ebben a zűrés jogi helyzetben némi izgalommal vártuk a népszavazás eredmé-nyét. Az előzetes eredmény ismeretében számos kifogás érkezett az Országos Választási Bizottsághoz.²¹

A közzétett előzetes eredmény és a kifogások ismeretében az OVB elnökeként 1997. no-venber 20-ra hívtam össze a testületet a végleges döntés meghozatala céljából. A birto-komban lévő, megsárgult, eredeti meghívólevelet az alábbiakban közlöm. A napirenden szereplő kifogások eredeti szövegét a tanulmány mellékletei tartalmazzák.

„ORSZÁGOS VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG ELNÖKE

*Az Országos Választási Bizottság
valamennyi tagjának*

Budapest

Tisztelt Uram!

*Az Országos Választási Bizottság 1997. november 20-án (csütörtök) 9 órakor rendkívüli
ülést tart, amelyre tisztelettel meghívom.*

*Az ülés helye: Parlament Gobelin Terme, belépés a VI-os kapun 8.30 órától.
(Belépés parlamenti igazolvánnyal, vagy a Duna Palota belépőjével)*

Napirend:

- 1. A Veszprém Megyei Területi Választási Bizottságtól érkezett átirat, amelyben dr. Tajti József választópolgár beadványát továbbítja.*
- 2. Pós Péter magyar honpolgár beadványa, amelyben az országos népszavazás ered-ményének megvizsgálását kéri.*
- 3. Az Alba Kör beadványa, amelyben a népszavazás érvénytelenségének és ered-ménytelenségének kimondását kéri.*

²¹ *Népszavazás Magyarországon a NATO-tagságról 1997. november 16-i gyorskiadvány angol, német, francia és orosz nyelven az eredményekről. Választási füzetek 42.*

4. *A Társadalmi Koalíció beadványa, amelyben az országos népszavazás eredményesnek minősítése ellen tiltakoznak.*
5. *A Magyar Igazság és Élet Pártja elnökségének beadványa, amelyben a november 16-ai népszavazás eredményének megsemmisítését kéri.*
6. *A Fővárosi Közgyűlés Magyar Igazság és Élet Pártja képviselőcsoportjának beadványa, amelyben az ügydöntő országos népszavazás eredménye ellen emelnek törvényességi, illetve alkotmányossági kifogást.*
7. *Egyebek.*

A kifogások elbírálása után – amennyiben ez lehetséges – az Országgyűlés Kongresszusi termében 11.00 órakor kerül kihirdetésre az országos népszavazás végleges eredménye.

Budapest, 1997. november 19.

*Üdvözlettel,
Dr. Kukorelli István sk.”*

A kifogások közül az Alba Kör beadványa fogalmazta meg a jogértelmezés szempontjából legpontosabb, lényeges kérdéseket: „Az Országgyűlés által 1997 júliusában elfogadott alkotmánymódosítás megváltoztatta a népszavazás eredményességének feltételeit. Eszerint az országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ez a rendelkezés csak a népszavazás eredményességéről szól, anélkül, hogy említést tenne annak érvényességéről. Ezzel szemben az 1989-es népszavazási törvényben továbbra is hatályban maradt az a szabály, ami népszavazás érvényességét és eredményességét az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazatához köti. Ebből az következik, hogy ez a rendelkezés az érvényesség tekintetében ma is élő, hiszen erről az Alkotmány nem szól. Mindezek miatt úgy ítéljük meg, hogy a NATO-tagság ügyében 1997 november 16-án megtartott népszavazás nem volt érvényes és eredményes, hiszen azon a választópolgároknak több mint fele nem vett részt. Tisztelettel kérjük tehát a népszavazás érvénytelenségének és eredménytelenségének kimondását.”

A népszavazás eredményének megállapítása nagy nyilvánosság előtt, a kifogásokat napirendre tűzve, éles vitában történt. A végleges eredményt a kifogások elbírálása után az OVB hirdette ki, és az eredményt az országgyűlés határozatba foglalta. Idézzük a határozatot.

4/1998. (II. 18.) OGY határozat a népszavazás eredményéről

Az Országgyűlés a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló, többször módosított 1989. évi XVII. törvény 24. §-a (3) bekezdésének megfelelően az Országos Választási Bizottságnak, az Országgyűlés elnökéhez eljuttatott tájékoztatója alapján a népszavazás eredményét a következők szerint állapítja meg:

I.

Az 1997. november 16-án megtartott országos népszavazás eredménye:

A választójogosultak száma: 8 059 039, a népszavazáson leadott szavazatok száma: 3 964 075.

A leadott szavazatokból érvénytelen: 44 961, érvénytelenül szavazott a megjelent választópolgárok 1,13%-a, az érvényes szavazatok száma: 3 919 114, amely a megjelent állampolgárok 98,75%-a.

A népszavazás kérdésére az érvényesen szavazók 85,33%-a igen választ adott, a nem szavazatok aránya 14,67%.

Az összes választópolgár 41,50%-a szavazott a többséget kapott válaszra, így az Alkotmány 28/C. §-ának (6) bekezdésében foglaltak alapján a népszavazás eredményes.

II.

Az Országgyűlés megköszöni a népszavazás szervezésében és lebonyolításában közreműködők munkáját.

A magyar alkotmánytörténet harmadik országos népszavazása 1997. november 16-án eredményesen zárult, azon a választópolgárok 49,24%-a vett részt. A népszavazás kérdésére az érvényesen szavazók 85,33%-a igenlő választ adott. Az összes választópolgár 41,50%-a szavazott a többséget kapott válaszra, így a népszavazás az Alkotmány alapján eredményes volt.²²

A NATO-népszavazás értékeléséhez feltétlenül hozzátartozik, hogy azt olyan, az Alkotmánnyal ellentétes törvény és a régi eljárási szabályok alapján kellett lebonyolítani, amelyek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság megállapította. A népszavazás végleges eredményét az OVB hosszas jogértelmezési viták után *végül is a derogáció elve segítségével, a később alkotott Alkotmány magasabbrendűségére hivatkozva hozta meg.*

Az OVB határozatával szemben a NATO-tagságot ellenző pártok és civil szervezetek alkotmányossági panaszt nyújtottak be. A beadványok többek között az alábbi kérdéseket tették fel a taláros testületnek. A MIÉP elnöksége a következő két kérdést tette fel: „Eredményesnek lehet-e nyilvánítani azt a népszavazást, amelynek kiírásakor az az alkotmánytörvény volt hatályban, amely a népszavazás eredményességét a szavazópolgárok felének, plusz egy főnek a részvételéhez kötötte, de amely népszavazást egy későbbi módosítás alapján úgy bonyolítottak le, hogy az eredeti alkotmányos rendelkezést nem törölték, illetve a kiírás utáni módosításban sem alkottak egyértelmű törvényt?”

Az indítványozók második kérdése a következő volt: „Nem szükséges-e megismételni az ügyszavazást világos és egyértelmű törvényi feltételek közt?”

Az Alba Kör a népszavazás érvénytelenségét a jogbiztonság követelményére hivatkozva kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – mint nem jogosultaktól származókat – visszautasította.²³ Az Országgyűlés 1998. február 10-ei ülésén foglalta határozatba a NATO-népszavazás végleges eredményét.

²² Az OVB közleménye az 1997. november 16-án megtartott népszavazás országos eredményéről a *Magyar Közlöny* 1998/4. számában jelent meg. Az Országgyűlés 4/1998. (II. 18.) határozatát a népszavazás eredményéről a *Magyar Közlöny* 1998/10. száma tartalmazza.

²³ Lásd: 1224/H/1997. AB végzés. ABH 1997, 898–901.

A népszavazás eredményének értékelése

Magyarország közjogtörténetének harmadik elrendelt népszavazása az 1997. november 16-án lebonyolított NATO-népszavazás, az első olyan közjogi aktus volt, amely jelentősen érintette – rövidebb a Varsói Szerződés és az orosz csapatok kivonulása után – a katonailag függetlenné vált ország szuverenitását.

Az akkori külügyminiszter, Kovács László ellentétes véleményen volt: „Ezzel szemben NATO-nak nincsenek nemzetek feletti döntési szervei, a NATO nem hoz többségi alapon mindenkire kötelező döntéseket. A NATO-ban csak azok a döntések kötelezőek minden tagállamra, amelyeket konszenzus alapján a tagállamok teljes egyetértésével hoznak. A NATO-nak nincsenek kényszerű döntései, ezért a NATO-tagság az ország szuverenitását semmilyen formában nem érinti.”²⁴

E vélemény alkotmányjogilag erősen vitatható. A NATO-ba készülődés, az ország NATO-kompatibilissé tétele folyamatosan érintette az ország szuverenitását. Erről szolt a honvédelmi törvény és az alkotmánymódosítások sorozata: az elvárt „operativitás” elvének megvalósításáról. Hogyne érintené az ország szuverenitását például a fegyveres erők feletti rendelkezési jog átengedése, a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról szóló döntés? Gyarmati István írja még a NATO-tagság előtt a felkészülési folyamatról: „A NATO-hoz való csatlakozásunkhoz szükséges jogszabályok megváltoztatása kiemelt jelentőségű feladat. A NATO természetesen nem szól bele abba, hogy az egyes tagállamok miként alakítják át jogrendszerüket, a szövetségnek a vállalt kötelezettségek teljesítése a fontos. Ebben az irányban az első lépést a Washingtoni Szerződés jóváhagyásához és a szövetségi együttműködéshez elengedhetetlenül fontos változtatások jelentik. Ezen a téren a legmagasabb szintű jogszabályoké az elsőbbség, vagyis az Alkotmányé, a honvédelmi törvényé, a szolgálati törvényé, a biztonság- és védelempolitikai alapelveké, valamint a Békepartnerség Keretdokumentumának törvénybe iktatásáról szóló országgyűlési határozat. Az említett törvények módosításai a tavalyi évben csak részben teljesültek. 1998. december 22-én az Országgyűlés által elfogadott módosított honvédelmi törvény kimondja, hogy a Magyar Köztársaság védelmi képességének fenntartásában többek közt »a szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épít«. A törvény 5. e) paragrafusának módosítása a fegyveres erők feladatai közé sorolta a nemzetközi szerződésekből, különösen az Észak-atlanti Szerződésből eredő, valamint az ENSZ és az EBESZ felkérésén alapuló katonai kötelezettségek teljesítését.”²⁵

Az egyre szűkülő országgyűlési hatáskörre jó példa a 2003. évi CIX. alkotmánymódosító törvény:

1. § Az Alkotmány 40/C. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„40/C. § (1) A Kormány engedélyezi a magyar, illetve külföldi fegyveres erők 19. § (3) bekezdés j) pontja szerinti,

a) az Észak-atlanti Tanács döntésén alapuló alkalmazását, illetőleg

b) az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló más csapatmozgásait.

²⁴ KOVÁCS 1997, 5.

²⁵ GYARMATI 1999, 358.

(2) A Kormány az (1) bekezdés alapján hozott döntéséről haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett.”

A NATO-népszavazás eredményét sokan sokféleképpen értékelték. A magyar NATO-népszavazás nemzetközi visszhangja pozitív volt, a NATO illetékese szerint Magyarország újabb lépést tett Európába.

A nemzetközi hírügynökségek közleményeiből érdemes idézni Horn Gyula miniszterelnöknek a népszavazás estéjén tett nyilatkozatára való reflexiókat: „A magyar kormány rendkívül meglepődött az igen szavazatok nagy arányán, hiszen mintegy 60 százalékosra várta a NATO-csatlakozást pártolók arányát. [...] Ez egy fantasztikus eredmény, nemcsak a részvételi arány miatt, hanem azért is, mert legoptimistább elképzeléseinkben sem reméltük, hogy az igen szavazatok aránya meghaladja a 80 százalékot.” Ezt emelte ki valamennyi hírügynökség Horn Gyula vasárnap esti nyilatkozatából. A kormányfő hozzátette, hogy ez az eredmény „nemcsak a NATO felé jó üzenet, hanem a szomszéd országok számára is”. „Az eredmény azt mutatja, hogy a nemzet felelősségteljesen tud reagálni, amikor szükség van erre” – hangoztatta Horn. (Az AFP francia hírügynökség ezzel kapcsolatban azonban rámutatott: a kormány még az utolsó napokban is attól tartott, hogy alacsony lesz az „igenek” aránya, illetve magas a tartózkodók száma. Ez utóbbi félelem valósnak is bizonyult, hiszen a szavazásra jogosult polgárok mintegy fele nem járult az urnák elé.)

Más vélemény szerint: „A NATO-népszavazás azonban világosan megmutatta az országrészek közti különbségeket is. Nem lehet véletlen, hogy Budapesten és a nyugati ország-részben fekvő megyékben mind a részvételi, mind a támogatottságbéli arányok magasabbak voltak a keleti régiókéval szemben.

A támogatottság a politikusokat és az elemzőket, belföldit és külföldit, Horn Gyulát és Javier Solanát egyaránt meglepte. Boncolgató szemmel visszanezve az eredmény már nem annyira meglepő, mint amennyire törvényszerű volt. A csatlakozás ellen – legalábbis azon erők közül, amelyek a médiumokban is teret kaptak – mindössze két picit, de nagyhangú (kicsi a bors, de szélsőséges) párt és két társadalmi szervezet emelte fel szavát. A négy szervezet közül egyedül a pacifista Alba Kör rendelkezett populizmust mellőző, nem csupán a magyar anyák szívére hatni kívánó állásponttal. Véleményük korrekt, átgondolt, jól felépített és tényekre alapozott volt. Más kérdés, hogy a realitásoktól kissé elrugaszkodott álláspont gyakorlati kivitelezése enyhén szólva is problémákba ütközne.

Az ellenzők kicsiny, ámde harcias magjával szemben felsorakozott az államszervezet teljes harci rezonja pártokkal, írott és elektronikus sajtóval, plakátokkal együtt. A demokrácia egyetlen fontos jellemzője, »a többség uralma« ismét érvényesült.”²⁶

A lelkes véleménnyel szemben azt gondolom, hogy a demokrácia klasszikus axiómája, a többség uralma a modern demokráciákban matematikailag egzakt módon kifejezhető: nevezetesen a választópolgárok fele plusz egy fő vegyen részt a döntésben, továbbá a résztvevők többségének a fele plusz egy fő ugyanarra a kérdésre adjon egyöntetű választ. Az ország szuverenitását érintő kérdésekben alkotmányos elvárás mind a képviseleti, mind a közvetlen demokráciával szemben a minősített többség előírása. Ez a parlamentben az alkotmányozásnak megfelelő, eredeti kétharmados szavazati arány, a népszavazások esetében minimálisan az 50%-os érvényességi részvételi küszöb előírása lenne. Ez a sokak által

²⁶ POLGÁR 1997, 25.

vallott elvárás 1997-ben nem volt része a jogrendszernek, az eredményklauzula a relatív többség elvére épített. A többség uralmának elvéről beszélni így elég kockázatos.

Mindenesetre a jogi procedúra lezárult, az országgyűlés elfogadta mind az OVB, mind a belügyminiszter beszámolóját az 1997. november 16-án megtartott népszavazásról. Az OVB írásbeli beszámolóját a testület elnökeként 1997. december 1-jei dátummal terjesztettem a Tisztelt Ház elé. A beszámoló végén jeleztük az alábbiakat: „Jelezni kívánjuk ugyanakkor azt is, hogy a döntéseinknek keretet adó jogi környezet törvényes feladataink ellátását egyáltalán nem könnyítette meg, s ezt többször is jeleztük a T. Háznak. A népszavazást olyan, az Alkotmánnyal ellentétes törvény alapján kellett lebonyolítani, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság is megállapította. A jogalkotói mulasztás következtében a népszavazás végleges eredményéről szóló határozatunkat a jogállamban végszükségben alkalmazott elvek alapján voltunk kénytelenek meghozni. Ezek a jogértelmezési problémák jelennek meg a népszavazás eredményének megállapítását érintő kifogásokban is.”²⁷

Bevallom töredelmesen, „a népszavazás végleges eredményéről szóló határozatunkat a jogállamban végszükségben alkalmazott elvek alapján voltunk kénytelenek meghozni” mondat ma is nyugtalanítja jogászi lelkiismeretemet.

A népszavazást közvetlenül követő napon, 1997. november 17-én a kormány – mit sem törődve a jogi procedúrákkal, igaz a NATO biztatására – Brüsszelben átadta azt a szándéknyilatkozatot, amely kinyilvánítja, hogy hazánk a NATO teljes jogú tagja kíván lenni. Mindez nem igazán elegáns egy jogállamban, legalább a végleges eredmény kihirdetését meg lehetett volna várni. (A végleges eredményt az OVB november 20-án tette közzé.)

A NATO teljes jogú taggá válásának egyes lépcsőfokait és magát a katonai szervezetet az ezzel foglalkozó nemzetközi jogi szakirodalom részletesen feldolgozta.²⁸ A teljes jogú taggá válás dátumaként 1999. március 12-ét szokás megnevezni. Ezen a napon adta át a magyar külügyminiszter (Martonyi János) az amerikai kormány képviselőinek a csatlakozási dokumentumokat, és aláírta a Brüsszelben 1997. december 16-án jegyzett csatlakozási jegyzőkönyvet. Az ünnepélyes helyszín a Missouri állam Independence városának Truman elnökről elnevezett könyvtára volt. Ezzel az aktussal Magyarország a NATO teljes jogú tagja lett.

Az azt megelőző hetekben Orbán Viktor miniszterelnök 1999. február 4-i országértelkő beszédében az év legmegnyugtatóbb eseményének a márciusi NATO-csatlakozást nevezte, mert azután mindenki biztonságban érezheti magát, senkinek sem kell külső fenyegetéstől tartania. Február 9-én az Országgyűlés 330 igen szavazattal 13 nem ellenében és 1 tartózkodás mellett döntött Magyarország NATO-csatlakozásáról, valamint az Északatlanti Szövetség ratifikálásáról. Az 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Északatlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről 1999. február 11-én lett kihirdetve a *Magyar Közlöny* 10. számában.²⁹

²⁷ J/5202. OGY-i irományszámú beszámoló (OVB), J/5231 OGY-i irományszámú beszámoló (BM).

²⁸ VALKI 1999

²⁹ KURTÁN-SÁNDOR 2000, 472–476.

Felhasznált irodalom

- ANTALL József (1994): *Modell és valóság II.* Budapest, Athenaeum.
- BALOGH András (1997): *Kelet-Közép-Európa és a NATO bővítése.* Budapest, Európa Ház.
- CSAPODY Tamás (1996): Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége. *Társadalmi Szemle*, 51. évf. 6. sz. 40–47.
- CSURKA István (1998): Az utolsó alkalom. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 885–886.
- DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc (1977): *Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.
- GLATTFELDER Béla (1998): Földtörvény-módosítás hátrányok, előnyök nélkül: a népszavazási kezdeményezés háttere. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 217–235.
- GYARMATI István (1999): 1998, a felkészülés éve. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 357–365.
- KOVÁCS László (1997): Magyarország és a NATO-csatlakozás. *Collega*, 1. évf. 6. sz. 1997. december 1. I. melléklet 1–3.
- KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter szerk. (2000): *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- N. RÓZSA Erzsébet (1997): *Magyarország, a NATO és a nukleáris fegyverek.* Budapest, Magyar Békeszövetség.
- Népszavazás Magyarországon a NATO-tagságról 1997. november 16-i gyorskiadvány angol, német, francia és orosz nyelven az eredményekről. Választási füzetek 42.* Belügyminisztérium, Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal. Elérhető: www.valasztas.hu/nepszav08/hu/17/valfuz/valfuz.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)
- Országos Választási Bizottság határozatok, állásfoglalások. Választási füzetek 57.* Budapest, Belügyminisztérium, Országos Választási Iroda. Elérhető: www.valasztas.hu/nepszav03/hu/06/vf2/vf57_00.htm (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)
- POLGÁR Csaba (1997): Voks. *Collega*, 1. évf. 6. sz. NATO-melléklet.
- RASKÓ György (1998): Viták a földkérdésről. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 217–230.
- SZABÓ János (1998): Út a NATO igenhez. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 302–312.
- SZOBOSZLAI György (1998): A népszavazás alkotmányos helye és a politika. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 1998.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 103–121.
- VALKI László (1999): *A NATO.* Budapest, Corvina.

Gáva Krisztián

Történetek az Agoráról

Az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalatai

Az athéni Pnűx domb a demokrácia aranykorában, a Kr. e. 5. században lett a népgyűlés, az *ekklészia* színhelye.¹ Itt döntöttek arról is, hogy szükséges-e a modern népszavazások ókori előzményének tekintett úgynevezett cserépszavazást, *osztrakizmoszt* tartani. Ez az intézmény a népnek a hatalom ellenőrzése során gyakorolt azon jogát volt hivatva érvényesíteni, miszerint a demokráciára legnagyobb veszélyt jelentő politikai vezetőket a népgyűlés száműzheti Athénból. Magát a szavazást az Agorán tartották, és cserépdarabok (*osztrakonok*) szolgálták „szavazólapként”, azaz ebbe kellett belekarcolni a száműzni kívánt személy nevét. Ilyen cserépszavazatok ezres nagyságrendben maradtak ránk az egykori Agora területéről, örök mementóul szolgálva e közjogi intézmény működéséről.²

Vajon napjaink népszavazási intézménye, annak a demokráciában betöltött szerepe is ilyen maradandóan bevésődik majd a közjogtörténetbe, vagy csekély gyakorlati jelentőségénél fogva a történelmi emlékezet homályába vész majd?

Immár négy éve, 2014. január 18-án lépett hatályba a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.). E négy évben népszavazási kezdeményezéssel a választópolgárokon kívül a politikai pártok, mozgalmak is több ízben éltek, emiatt a közérdeklődés fókuszába került az intézmény működése, különösen az alaptörvényi, törvényi rendelkezések gyakorlati alkalmazása. Az új törvény hatálya alatt összesen 280³ esetben nyújtottak be országos népszavazási kezdeményezést a Nemzeti Választási Bizottsághoz (NVB). Az NVB döntésével szemben több mint 100 alkalommal fordultak jogorvoslattal a Kúriához, és néhány népszavazással kapcsolatos kérdés még az Alkotmánybíróságot is megjárta. A választási ügyekben eljáró hatóságok döntései számos esetben iránymutató jelleggel értelmezték az új jogszabályi rendelkezéseket, más esetben változatlan szabályozás mellett is a korábbi gyakorlatot fejlesztették tovább.

E tanulmány célja, hogy rendszerezze és összegezze az Nsztv. elmúlt négy évének tapasztalatait, hogy rámutasson az esetleges ellentmondásokra, következtetlenségekre és bemutassa a szükséges, illetve lehetséges jogalkalmazási és jogalkotási módosítási irányokat. E következtetések felhívhatják a figyelmet a választópolgárok és politikai szereplők számára egyaránt egyértelműbb, kiszámíthatóbb, átláthatóbb, a népszavazáshoz való jog

¹ BUTTIN 2006, 68.

² BUTTIN 2006, 73.

³ 2017. december 31-i adat. Lásd: 2017. évi országos népszavazási kezdeményezések. A tanulmányban említett adatok a 2017. december 31-i állapotot tükrözik.

alapjogi tartalmához hű jogalkalmazás, illetve szabályozás irányába történő jogfejlesztés lehetőségeire, ezzel is hozzájárulva, hogy napjaink népszavazási intézménye egy komoly elismertségnek, tiszteletnek örvendő közjogi intézményként maradjon fenn a közjogtörténeti emlékezetben.

1. A kezdeményezés adminisztratív követelményeinek változása

1.1. A változtatás indokai

A korábbi évek dömpingszerű népszavazási kezdeményezései megtépázták a népszavazás jogintézményét. A 2006–2010 közötti időszak volt a népszavazási kezdeményezések „aranykora”. Az azt megelőző négy évhez képest több mint tízszeresére nőtt a kezdeményezések száma, gyakorlatilag minden munkanapra jutott egy országos népszavazási kezdeményezés. A választópolgároknak a közvetlen demokrácia e kiemelkedő eszköze irányába forduló robbanásszerű érdeklődése önmagában pozitívan is értékelhető lenne, hiszen egy demokratikus társadalom fejlettségét mutatja, ha minél szélesebb rétegek vesznek részt a közügyek megvitatásában, ha minél több polgár kíván véleményt nyilvánítani társadalmi kérdésekben. Sőt, a közvetlen demokrácia eszközeinek gyakoribb alkalmazása iránti széles társadalmi igény politikai hatás kifejtésére és ezzel a közvetett és a közvetlen demokrácia alkotmányban és jogszabályokban rögzített viszonyának *status quójára* is képes hatással lenni. Az ebben a korszakban benyújtott népszavazási kérdéseket áttekintve megállapítható, hogy azok túlnyomó többsége közéleti témájú, széles társadalmi rétegeket érintő kezdeményezés volt. Egy népszavazási kérdés hitelesíthetőségéhez és a szükséges számú támogató aláírás összegyűjtésének megkezdéséhez azonban ennél több kell. Már az Alkotmány (illetve korábban a népszavazási törvény) is feltételeket szabott a népszavazásra bocsátható kérdések vonatkozásában, illetve elhelyezte azt a demokratikus működés rendszerében.

Az Alkotmány szerint a hatalomgyakorlás elsődleges formája a képviselői vagy közvetett hatalomgyakorlás, amelynek alapján a szuverén nép a hatalmát a demokratikus választásokon megválasztott Országgyűlés útján gyakorolja. Ehhez képest biztosította az Alkotmány a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét is, ezt azonban csak másodlagos, komplementer jelleggel ruházta fel.⁴ Az Alkotmány kiindulópontja, hogy országos népszavazást csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben lehet kezdeményezni, és a teljes országgyűlési hatáskörhöz képest is korlátozásokat tartalmazott. A népszavazási kérdések beadványozóinak túlnyomó többsége ezeket a feltételeket nem tudta teljesíteni, és jellemzően meglehetősen egyértelműen nem felelt meg a kérdéssel szemben támasztott feltételeknek. Az elutasítások egyik jellemző indoka volt, hogy a kérdéseket nem sikerült világosan, egyértelműen megfogalmazni, ami pedig a népszavazási törvény kifejezett előírása, de az Alkotmányból is levezethető feltétel volt. Számos kérdés vonatkozott kifejezett vagy burkolt alkotmánymódosításra, amelynek tilalmát az Alkotmánybíróság mondta ki.⁵ Számos, a költségvetési törvényt vagy központi adónemet érintő kérdés is elutasításra került. Emellett pedig voltak olyan kérdések is, amelyek valójában nem is kérdések voltak,

⁴ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

⁵ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

vagy olyanok voltak, amelyek megválaszolása nem egy országos népszavazás tárgya lehetett volna. Az „Egyetért-e ön azzal, hogy vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?“, vagy az „Egyetért-e azzal, hogy képviselőink vannak értünk és nem mi értük?“ típusúkérdések beadványozói a népszavazás intézményét legfeljebb a szólásszabadság gyakorlásának terepeként használták, a referendum valódi értékét pedig erodálták.

A beadványozók jellemzője volt, hogy magánszemélyként, a népszavazási szabályozás ismerete nélkül vagy annak minimális ismeretével az aláírásgyűjtésre vonatkozó elképzelés, szervezeti feltételek és bizony sokszor tényleges szándék hiányában nyújtották be népszavazási kérdéseiket. E korszak jellemzője volt továbbá, hogy megjelentek a népszavazási kérdések benyújtásából „sportot űző“, azt nem a jogintézmény eredeti rendeltetésnek megfelelően gyakorló, csak saját önmegvalósításuk eszközeként tekintő beadványozók. Volt olyan magánszemély beadványozó, aki két év alatt több mint 100 országos népszavazási kérdést nyújtott be több mint 80%-ban eredménytelenül, majd a hitelesített kérdései vonatkozásában sem tett még kísérletet sem aláírások gyűjtésére. Ez a tendencia nem is a kérdés hitelesítésében eljáró szervek, az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság óriási ügyteher-növekedése miatt jelentett problémát, hanem a közvetlen demokrácia legfontosabb intézménye iránti tisztelet megóvása miatt volt aggasztó.

Az új népszavazási törvény kidolgozása során a jogalkotó tekintettel volt a törvény 1998-as elfogadása óta felhalmozott jogalkalmazó tapasztalatokra, a joggyakorlat által felárt problémákra. Így volt ez a kezdeményezés túl tágra nyílt lehetősége vonatkozásában is.

Az Nsztv. indokolása is rögzíti, hogy milyen lehetőségek merültek fel a kezdeményezések tömegében erodált népszavazás iránti tisztelet helyreállítására, a komolytalan kezdeményezések kiszűrésére. Az egyik ilyen lehetőség az ügyvédkényszer bevezetése lehetett volna, ezt azonban a jogalkotó – saját bevallása szerint – amiatt vetette el, mert számos komolytalan kezdeményezés éppen (unatkozó?) ügyvédektől származott. Felmerült még az igazgatási szolgáltatási díj fizetésének bevezetése, ami azonban alkotmányos vitára adhatott volna okot, hiszen adott esetben anyagi feltételek rendelkezésre állásától teszi függővé egy politikai alapjog gyakorlásának lehetőségét. Egy további elgondolás szerint a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) elnöke kapott volna hatáskört a komolytalan tartott kérdések elutasítására, de garanciális biztosítékként bármely NVB-tag kérésére a testület napirendjére kellett volna tűzni a kérdés megtárgyalását. Végül felmerült még a szervezők számának növelése, azaz hogy népszavazási kérdést egy legalább öt főből álló csoport nyújthasson be. Ennek hátránya viszont, hogy a „sok bába közt elvész a gyermek“, vagyis a kérdés benyújtásáért, az aláírások gyűjtéséért viselt felelősség szétterül, elvész, ami az eljárás átlátható, ellenőrizhető lefolytatását is veszélyeztetheti.

A végül kidolgozott és elfogadott megoldás mégis ez utóbbihoz áll legközelebb, de az NVB elnök „előszűrési“ jogosítványának ötletét is felhasználja. Az Nsztv. fenntartja, hogy a kérdést benyújtó szervező egyetlen magánszemély is lehet, ugyanakkor már a kérdés hitelesítéséhez megkíván egy minimális támogatást: legalább 20, legfeljebb 30 választópolgár támogató aláírását. A formai hibák, valamint a népszavazás rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes kérdések kiszűrésére pedig az NVI elnöke kapott hatáskört, azzal a garanciával, hogy az általa elutasított kérdést újra be lehet nyújtani 15 napon belül, amelyet már – mérlegelés nélkül – kötelezően az NVB napirendjére kell tűzni. E két alapelem mellett azonban több, részben a korábbi joggyakorlatot beépítő, olyan előírás is kiegészíti a szabályozást, amely az intézmény és az eljárás komolyságát hivatott szolgálni. Vegyük most

sorra az országos népszavazási kérdés benyújtásának alapvető törvényi feltételeit és gyakorlati hatását.

1.2. Azonosító adatok megadása

A korábbi alkotmányi és jogszabályi szabályozás nem határozta meg pontosan sem az országos népszavazási kérdés benyújtói körét, sem az általuk megadandó adatokat, sem a benyújtás formáját. Így a gyakorlat szerint a lehető legszélesebb körben kerültek befogadásra a népszavazási kérdések. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB), majd az NVB befogadta a magánszemélyektől (választójogosultságtól függetlenül), pártoktól, egyéb egyesületektől, alapítványoktól (tevékenységi körre, célra való tekintet nélkül) képviselet útján érkező népszavazási kérdéseket, és érdemben bírálta el azokat. Az adatok vonatkozásában csak az azonosíthatóságot, elérhetőséget kívánta meg a választási bizottság, ami egy név és egy cím megadásával könnyen teljesíthető volt.

E szélesen értelmezett indítványozói kör kapcsán megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság már az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Nsztv.) hatálybalépését megelőzően kifejtette a népszavazáshoz való jog tartalmát, és megállapította, hogy az „mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre”. Emellett azt is megállapította, hogy a „nép” által kezdeményezett népszavazás „az érdekelt választópolgárok »befolyása« alatt áll: a kezdeményezés, a kérdés megfogalmazása és a kikényszeríthetőség is (azzal, hogy megfelelő számú támogató gyűlik össze). Az ügy ura a közvetlen hatalomgyakorlás mindegyik ismérvét tekintve a »nép«.”⁶ Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a népszavazás szűkebb értelemben vett kezdeményezése: a kérdés megfogalmazása és hitelesítésre való benyújtása is – mint a népszavazáshoz való jog megnyilvánulása – a választópolgárokhoz kötődik. Emellett azonban a régi Nsztv.-re hivatkozva az Alkotmánybíróság azt is megállapította: „Nem zárja ki törvényi rendelkezés azt, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítésre természetes személyen kívül más is, így társadalmi szervezet, jogi személy stb. is benyújthasson.”⁷

Az Alkotmánybíróság a népszavazáshoz való jogra vonatkozó tartalmi meghatározást a régi Nsztv. hatálya alatt, illetve az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta: „A népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.]”⁸ Az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában elemezte részletesebben a népszavazás kezdeményezéshez való jogot, és az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére hivatkozva – amely szerint a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak – az aláírásgyűjtéshez való jogot a választók kollektív módon fellépő szervezetei vonatkozásában is elismerte: „E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen

⁶ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331., 344.

⁷ 102/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 855., 864.

⁸ 3160/2013. (VII. 24.) AB végzés, ABH 2013, 2126.; 3161/2013. (VII. 24.) AB végzés, ABH 2013, 2135.; 3162/2013. (VII. 24.) AB végzés, ABH 2013, 2144.

a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet.⁹ A határozat ugyan csak a kezdeményezés egyik eljárási mozzanatával, az aláírásgyűjtéssel foglalkozik, ugyanakkor álláspontom szerint a fenti megállapítások a népszavazási kérdés hitelesítésre történő benyújtására is igazak. A népszavazási kérdés benyújtása is olyan részjogosultsága a népszavazáshoz való jognak, amely természeténél fogva nem csak emberre vonatkozhat, ugyanakkor a gyakorlásának kapcsolódnia kell a választójogosultsághoz, illetve a választópolgárokhoz. Míg tehát a választópolgárok vagy a képviselőikre alakult pártok vonatkozásában igazolható a népszavazási kérdés benyújtásának joga az Alaptörvény alapján, a választójoggal nem rendelkező polgárok, illetve a választópolgári érdekek képviselőivel össze nem függő tevékenységű szervezetek esetében ilyen alapjogi kapcsolat nem áll fenn.¹⁰

Ezen a logikai vonalon haladt a jogalkotó is a népszavazási kérdés benyújtására jogosultak, a „szervezők” meghatározásánál. Szervező lehet választópolgár, párt vagy egyéb egyesület, de ez utóbbi csak olyan népszavazási kérdést nyújthat be, amelyik összefüggésbe hozható az egyesület létesítő okiratában meghatározott céljával.

Az Nsztv. által meghatározott, a szervező által kötelezően megadandó – és ennek elmulasztása esetén a beadvány érdemi vizsgálat nélküli elutasítását eredményező – adatok köre nem öncélú, a népszavazás kezdeményezését akadályozni hivatott adminisztratív korlát. A választópolgár esetében a név, lakcím, személyi azonosító a választójogosultság ellenőrzésének alapjául szolgáló adat, illetve a lakcím – egyéb, a rövid úton való kapcsolattartást biztosító elérhetőség hiányában – a szervezővel való kapcsolattartás lehetőségét biztosítja [Nsztv. 3. § (3) bekezdés]. Pártok és egyéb egyesületek esetében az e minőség ellenőrzéséhez és a kapcsolattartáshoz feltétlenül szükséges adatokhoz az NVI és az NVB is hozzáfér, így tulajdonképpen az egyértelmű azonosítást lehetővé tevő név megadása is elegendő a népszavazási kérdés benyújtásához. Az egyéb egyesület esetén azonban külön kötelezettség a létesítő okirat megküldése is, amelynek célja az ellenőrzés lehetőségének biztosítása arra a szervezői jogosultsági feltétel meglétére vonatkozóan, hogy a kérdés összefüggésbe hozható-e az egyéb egyesület működésének céljával [Nsztv. 3. § (4) bekezdés].

Az Nsztv. hatálybalépése óta is a népszavazási kérdések benyújtói túlnyomó többségben (több mint 75%-ban) magánszemélyek, még sokszor akkor is, ha egyébként valamilyen pártban, egyesületben tisztségviselők. Ez utóbbi oka talán az lehet, hogy a párt, egyéb egyesület esetében csak a szervezet nevében aláírásra jogosult tisztségviselő jegyvezheti a beadványt, akinek elérhetősége az eljárás folyamán nem mindig megoldható, így egyszerűbb a feladatot a szervezet egyik, azzal egyértelműen összefüggésben hozható személy tagjára bízni, aki a népszavazási kérdést választópolgárként nyújtja be, majd azt a kommunikációban egyértelműen a párt, egyéb egyesület tevékenységéiként jeleníti meg. Az egyéb egyesület esetén eddig egyetlen egyesület esetében került elutasításra két népszavazási kérdés, mert azok nem voltak összeegyeztethetők az egyesület céljával,¹¹ illetve

⁹ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, ABH 2013, 909., 915.

¹⁰ Ezt a kérdéskört lásd bővebben: TÉGLÁSI 2014b, 10–32., illetve TÉGLÁSI 2014a, 91–103.

¹¹ 4/2014. és 5/2014. NSZ. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/4_2014.pdf/acfdd3cd-840e-4324-91ab-d43fbb763cdd és www.valasztas.hu/documents/20182/305689/5_2014.pdf/dd6320f7-a58d-4983-9941-792b14b2bdbc (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

egy alkalommal fordult elő, hogy nem a hatályos létesítő okiratát nyújtotta be a kezdeményező egyesület.¹²

Az elmúlt négy évben összesen 20 alkalommal utasított el az NVI elnöke valamilyen adathiányra hivatkozva népszavazási kezdeményezést, amelyek közül négy került ismételt benyújtásra az NVB elé.

1.3. 20–30 választópolgár támogatása

Ennek a népszavazási kérdés benyújtásához kapcsolódó új követelménynek a hatékonyságára és az elérni kívánt cél eredményességére csak közvetve tudunk következtetni. E jelképes társadalmi támogatottságra vonatkozó feltétel alkalmazásának ugyanis éppen az a célja, hogy a népszavazás intézményének rendeltetésével visszaélni kívánó és valójában aláírást gyűjteni nem is szándékozó kezdeményezőket mintegy generálisan preventív jelleggel visszatartsa a rendeltetésellenes joggyakorlástól. A szándékolt cél elérésének bizonyítéka éppen a népszavazási kérdések számának csökkenése lehet. A benyújtott kérdések vonatkozásában összesen hat esetben nem került benyújtásra egyetlen támogató aláírás sem, két esetben pedig – néhány aláírás érvénytelensége miatt – nem volt meg a szükséges számú támogató aláírás.

A támogatói aláírásokkal kapcsolatban inkább az a probléma merült fel, hogy a beadványozók nem az előírt nyomtatványon adták be azokat, míg a Ve. azokra vonatkozóan is előírta a kezdeményezés során gyűjtendő aláírásokra alkalmazott nyomtatvány alkalmazását, azaz 2016. május 21-ig.¹³ Ezt követően azonban volt olyan eset, amikor az Nsztv. 15. § (2) bekezdésének – az Nsztv. 4. § (3) bekezdésére tekintettel alkalmazandó – azon rendelkezésébe ütközésre tekintettel kellett az NVI elnökének elutasítania a népszavazási kezdeményezést, amely szerint a választópolgár adatainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.¹⁴

1.4. NAIH-bejelentés

A korábbi népszavazási törvény, illetve a Ve. sem tartalmazott arra vonatkozó előírást vagy utalást, hogy az aláírásgyűjtéssel összefüggésben a személyes adatok kezelése miatt a gyűjtést szervezőnek az adatkezelés tényét az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelentenie, illetve hogy ennek elmaradása bármilyen hatással lenne a kezdeményezésre. Ez azonban nem érintette a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (a továbbiakban: Avtv.) a személyes adatok kezelésére vonatkozó kötelező előírásait, így a 28. § rendelkezését sem, amely szerint minden adatkezelőnek e tevékenységet megelőzően be kell jelentenie az adatkezelésre vonatkozó legfontosabb adatokat az adatvédelmi biztos számára. Ennek elmaradása ugyan a régi Nsztv., illetve a Ve. rendelkezéseit nem, de az Avtv. előírását egyértelműen sértette. Tekintettel az aláírásgyűjtés

¹² 20/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/20_2015.pdf/bc32e486-7676-4892-b7ca-c06bc147818f (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹³ 18 elutasítás volt emiatt.

¹⁴ Három ilyen elutasítás volt.

során érintett választópolgárok jelentős számára, a kezelt adatok mennyiségére és az ezzel okozható jogsérelem mértékére, a hatékonyabb alapjogvédelem érdekében a jogalkotó a népszavazási kérdés benyújtásának feltételéül szabta az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentést. Ráadásul az adatkezelés a korábbiaktól eltérően már a kérdés benyújtását megelőzően megkezdődik a 20–30 támogatói aláírás gyűjtésével, tehát nem elegendő, ha az adatkezelés bejelentése pusztán a kérdés benyújtását megelőzően történik meg, hanem annak a támogatói aláírások gyűjtését is meg kell előznie. Az Nsztv. 4. § (2) bekezdése a „be kell jelentenie” fordulatot alkalmazza, de önmagában a bejelentés megtétele nem biztosítja megfelelően az alapjog védelmét, ezért korábban az Avtv., ma pedig az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény az adatkezelés megkezdését a nyilvántartásba vételhez, tehát az erről szóló határozat meghozatalához köti (66. §). Az NVI elnöke erre tekintettel utasított el egy olyan népszavazási kérdést, amelyre vonatkozóan ugyan a bejelentés megtörtént a benyújtásig, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) azonban csak ezt követően meghozott határozatával vette nyilvántartásba az adatkezelést, tehát a támogató aláírások gyűjtésére még a nyilvántartásba vételt megelőzően, az Infotv. 66. § (1) bekezdésével ellentétesen került sor.¹⁵ Ezt az alapjogvédelmet biztosító Infotv. logikájával konzekvens értelmezést talán erősítené, ha az Nsztv. szövege maga is utalna a nyilvántartásba vétel aktusára, illetve ennek igazolására.

Az NVI, illetve az NVB az Nsztv. 4. § (2) bekezdése szerinti feltételt akkor tekinti teljesítettnek, ha a népszavazási kérdésnek a szervező kérelme alapján történt adatvédelmi nyilvántartásba vételről szóló határozatot a szervező csatolja kezdeményezéséhez. Ha a határozat nem a szervezőt – vagy több szervező esetén a szervezők valamelyikét – jelöli meg adatkezelőként, a határozat alkalmatlan a feltétel teljesítésének igazolására.¹⁶

A korábbi gyakorlat szerint a NAIH határozataiban csak általában rögzítette az adatkezelés célját, jellemzően így: „aláírásgyűjtés, népszavazás kezdeményezése”. Ez akkor jelentett problémát, ha a szervező egyszerre több népszavazási kérdést nyújtott be. Tekintettel arra, hogy minden egyes népszavazási kérdés benyújtásához külön nyilvántartásba vételre van szükség, az ugyanazon szervező által benyújtott több kérdés nem volt konkrét NAIH-határozatokhoz köthető. A pontos azonosíthatóság érdekében a NAIH mintegy két éve már szó szerint rögzíti a népszavazási kérdéseket a nyilvántartásba vételkor, így azok egyértelműen köthetők a konkrét kérdésekhez.

1.5. Személyesen vagy postai úton történő benyújtás

A kérdést támogató aláírások formai követelményei az Nsztv. 15. § (2) és (3) bekezdésében szereplő, a kezdeményezést támogató aláírásokra vonatkozó szabályokkal egyeznek meg. E rendelkezések az aláírások gyűjtését csak papír alapon teszik lehetővé. Ehelyütt érdemes megjegyezni, hogy míg a kezdeményezést támogató aláírásokat a Nemzeti Választási Iroda által – a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe

¹⁵ 1/2014. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/1_2014.pdf/615f84f6-9b2a-43c5-ac8e-f6a328e1b678 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁶ 14/2017. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/14_2017.pdf/42a2029e-64a3-4687-b7b7-818ad3747612 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet 1. és 2. melléklete szerinti minta alapján – kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íven lehet gyűjteni, addig a kérdést támogató 20–30 választópolgári aláírásgyűjtő ívre ilyen formai minta már nem vonatkozik. A papír alapon zajló támogatói aláírásgyűjtés következménye, hogy azokat csak személyesen vagy postai úton lehet benyújtani annak érdekében, hogy az NVB az eredetiben megadott adatokat ellenőrizhesse.

A személyesen történő benyújtás követelményének tartalmát egy érdekes eset kapcsán fejtette ki előbb a Kúria, majd az Alkotmánybíróság. Egy országos népszavazásra irányuló kérdést nyújtott be egy országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező párt képviselője magánszemélyként, beadványát azonban nem ő maga, hanem az érintett párt által az NVB-be delegált tag juttatta el az NVB titkárságára. Az NVI elnöke határozatában alapvetően a párhuzamossági moratórium megsértésére való hivatkozással utasította el a benyújtott aláírásgyűjtő ívet, de a benyújtás körülményeit rögzítve megjegyezte, hogy az említett NVB-tag sem meghatalmazással, sem más módon nem igazolta, hogy jogosult a szervező nevében és helyette eljárni.¹⁷ Az NVB határozatában szintén a párhuzamossági moratórium megsértésére való hivatkozással utasította el a kérdés hitelesítését, a képviselőlet igazolásának hiányára nem tért ki.¹⁸

Az NVB döntésével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria elutasító végzésében az elbírálás előfeltételeként határozta meg annak megállapítását, hogy a törvényben előírt módon került-e sor a benyújtásra. A Kúria értelmezése szerint a „személyesen vagy postai úton” történő benyújtásra vonatkozó törvényi rendelkezés kijelentő módban megfogalmazva, a képviselőlet útján történő benyújtás lehetőségére nem utalva, kógensen értelmezendő, azaz a megfogalmazás kizárja a meghatalmazott útján történő benyújtást, a „személyesen” fordulat a szervező általi személyes benyújtást jelenti az NVB titkárságánál. Emellett a Kúria rögzítette, hogy „[a]z Nsztv. 6. § (1) bekezdésében foglalt kötelező előírás túlmenően a Ve. 2. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási alapelvek a népszavazási eljárásban is kizárják, hogy a döntések meghozatalában szavazati joggal rendelkező NVB tagok olyan eljárási cselekményekben vegyenek részt – például mások népszavazási kezdeményezésének kézbesítésében közreműködjenek –, amelyek törvényességének elbírálásában is döntés-alkító szerepük van”.¹⁹

A kérdés benyújtója az Alkotmánybírósághoz fordult a Kúria döntésének megsemmisítése érdekében. Az alkotmányjogi panasz egyik eleme volt a Kúria szerinti személyesség követelményének vitatása, az értelmezés alaptörvény-ellenessége. Az Alkotmánybíróság az Nsztv. szövegét megvizsgálva más eredményre jutott, mint a Kúria. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az Nsztv. pártok és egyéb egyesületek számára is lehetővé teszi a népszavazási kérdés benyújtását, implicit módon a képviselőlet lehetőségét is elismeri, hiszen szervezetek esetében másként nem lenne lehetséges a személyes benyújtás. Ezentúl vizsgálta a testület a rendelkezés célját is, amelynek során idézte az Nsztv.

¹⁷ 27/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/27_2015.pdf/456924c4-bae6-42a8-a3c0-94b6878bafb0 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁸ 123/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/123-2015-nvb-hatarozat-lukacs-zoltan-geza-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁹ Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavagy/knkiv3772120152-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

javaslatának miniszteri indokolását. Eszerint az érintett rendelkezés „[a] népszavazásra javasolt kérdés benyújtásának módját határozza meg. Mivel a támogató aláírások csatolása csak eredeti dokumentumon lehetséges, a kérdés elektronikus úton nem nyújtható be.” Az Alkotmánybíróság értelmezésében „[a] 6. § (1) bekezdésébe foglalt »személyesen vagy postai úton« feltételnek tehát az a célja, hogy a népszavazási kérdést támogató aláírásokat tartalmazó eredeti dokumentumok a kérdéssel együtt benyújtásra kerüljenek, nem pedig a szervező képviselőtének a kizárása. A rendelkezés céljára tekintettel a benyújtás »személyesség« úgy értelmezhető, hogy a szervezőnek vagy a képviselőre jogosult személynek a Nemzeti Választási Irodánál történő fizikai értelemben vett személyes megjelenését és a törvényben előírt iratok átadását követeli meg.”²⁰ Erre tekintettel a testület alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy is benyújthatja”.²¹ A kúriai végzés megsemmisítésére azonban nem került sor, mert a panasz nem érintette a Kúria döntésének idézett másik, az eljárási összeférhetlenségre alapozott indokát.²²

1.6. Szeméremsértő, megbotránkoztató kifejezés tilalma

Korábban nem egy esetben került sor olyan népszavazási kezdeményezés benyújtására, amelynek nagy valószínűséggel csak az volt a célja, hogy a szervező által megfogalmazott, szeméremsértő kifejezésekkel megtüzdelt kérdését nyomtatásban láthassa viszont a *Magyar Közlönyben*. A korábbi gyakorlat szerint az OVB ezt a rendeltetésellenes joggyakorlásra tekintettel utasította el, de a jogalkotó az Nsztv. 12. §-ában már önállóan nevesítette a kérdés további vizsgálata nélkül történő visszautasítás alapjául szolgáló indokként. A törvényben egyúttal a hitelesítést megtagadó és visszautasító döntések *Magyar Közlönyben* való közzététele akként módosult, hogy vonatkozásukban csak a döntés száma, az elutasítás ténye, valamint az kerül közzétételre, hogy a teljes határozat a választások hivatalos honlapján tekinthető meg [Nsztv. 13. § (2) bekezdés]. Az Nsztv. hatálybalépése óta szerencsére csak egy ízben kellett alkalmazni ezt az indokot.²³

1.7. A kezdeményezés az országos népszavazás céljával és rendeltetésével nem lehet nyilvánvalóan ellentétes

Ez a követelmény ugyan sem a korábbi alkotmányi, sem a törvényi szabályozásban nem volt rögzítve kifejezetten, 2007-től kezdve azonban az Alkotmánybíróság okfejtése alapján egyértelműen beépült elutasítási okként a joggyakorlatba. Elsőként az „Egyetért-e ön azzal, hogy a vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?” népszavazási

²⁰ 15/2017. (VI. 30.) AB határozat rendelkező rész 1. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A3D40A625EEB15A9C1257EFC005DC793?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

²¹ 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [48].

²² 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [55].

²³ 91/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/91-2015-nvb-hatarozat-miczan-jozsef-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

kérdés kapcsán fejtette ki a testület, hogy „csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekinti és esetenként vizsgálja.”²⁴ Az NVB az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta ezt a gyakorlatot, besorolva ebbe a körbe az 1.6. pontban már említett tartalmú kérdéseket. Az új Nsztv.-vel a szemérem sértő, megbotráncokztató kifejezéseket tartalmazó kérdések kikerültek ezen elutasítási indok alól, de az Nsztv. 10. § (1) bekezdése már kifejezetten rögzíti is, hogy „az országos népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes” kezdeményezésekre is elutasítás vár, sőt az ezen okból történő elutasítás lehetőségét már az NVI elnöke számára is biztosítja. Az NVI elnöke azonban ezzel az elutasítási indokkal meglehetősen óvatosan élt (4 alkalommal), az NVB azonban több alkalommal utasított el ezen követelményre tekintettel népszavazási kérdéseket, igaz egyetlen egyszer sem csak ez volt az elutasítás indoka.

Az ezen okból is elutasított kezdeményezések egyik nagy csoportja az azonos alkalommal ugyanabban a tárgykörben csekély mértékben eltérő megfogalmazással benyújtott kérdések voltak. A kérdéssorozat benyújtása tekintetében az Alkotmánybíróság már korábban is megállapította a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét: „közjogi értelemben nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul”.²⁵ Az NVB továbbítte ezt a gyakorlatot az új Nsztv. hatálya alatt is, amelyet már a Kúria is megerősített: „az olyan szervezői magatartás, amely az érdemben azonos tartalmú, ám szövegszerűen némiképp eltérő népszavazási kérdések hitelesítésére irányul, alappal vetheti fel ezen alapelv sérelmét. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ugyan nem zárja ki, hogy ugyanazon szervező ugyanazon tárgykörben több, különböző módon megfogalmazott népszavazási kérdést nyújtson be, ugyanakkor e jogszabályhely tág értelmezése visszaélésszerű joggyakorlatot sem eredményezhet. A népszavazási kérdések hitelesítésére vonatkozó eljárás célja ugyanis nem az, hogy a hitelesítésre feljogosított NVB, vagy a hitelesítést felülvizsgáló Kúria a szervező érdemben azonos tartalmú kérdései közül kiválassza a hitelesítésre alkalmasat. A szervező feladata és felelőssége, hogy egy adott népszavazási tárgykörben olyan kérdést fogalmazzon meg, amely a kérdéssel szemben támasztott alkotmányos és egyéb jogszabályi feltételek alapján a hitelesítést lehetővé teszi.”²⁶

Az NVB négy ilyen kérdéssorozat kapcsán állapította meg az alapelv sérelmét. A kérdéssorozatok benyújtására vonatkozó szervezői gyakorlat azt követően merült fel, amikor a párhuzamossági moratórium megszüntetésre került, hiszen ezáltal ugyanabban a tárgykörben egyidejűleg már több kérdés benyújtásra, sőt hitelesítésre kerülhet, függetlenül a szervező személyétől. A rendeltetésellenes joggyakorlásra tekintettel elutasított kezdeményezések másik nagy csoportja az volt, amikor a kezdeményező tényleges szándéka egyértelműen nem is egy népszavazás megtartása volt, vagy célját ugyan népszavazás útján szerette volna elérni, de arra a népszavazás teljesen alkalmatlan eszköz volt. Előbbire példa

²⁴ 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 326., 337.

²⁵ 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212.

²⁶ Knk.VII.37.520/2017/2. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkvii3752020172-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

a 6/2018. NVB határozat,²⁷ amikor a szervező egy politikai párt általa alkotmányértőnek talált jogi szabályozást sürgető kampányának veszélyére kívánta felhívni a figyelmet, utóbbira pedig a 16/2015.²⁸ vagy a 18/2015. NSz.²⁹ határozat említhető példaként, amikor a szervező egyes tisztségviselőket népszavazás útján kívánt büntetésre ítéltetni.

1.8. Párhuzamossági moratórium

Párhuzamossági moratóriumnak azt a szabályozást kerestelte el a szakzsargon, amely az azonos tartalmú kérdések esetén a megelőzés szabályát alkalmazva kizárja az érdemi elbírálásból az utóbb benyújtott népszavazási kérdést. Ilyen szabályozást már a régi Nsztv. is tartalmazott, miszerint a kérdés, illetve az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya, illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés a népszavazás megtartásáig vagy a kezdeményezés elutasításáig, valamint az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig. A jogalkotó azonban komoly rést hagyott a törvény szövetén, hiszen arra vonatkozóan nem rendelkezett, hogy mi történik az azonos tárgykörű és később, de még a korábban benyújtott kérdés hitelesítését megelőzően előterjesztett népszavazási kérdésekkel. Ezek vonatkozásában az OVB ellentétes döntéseire tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényi tilalom csak a hitelesítést követően áll be.³⁰ Így viszont az egyébként az alkotmányi és a törvényi feltételeknek megfelelő, később benyújtott kérdés hitelesítésének és az aláírásgyűjtésnek sem lenne akadálya, ami a jogbiztonság és a népszavazáshoz való jog súlyos sérelmével járna. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében e joghézag alapján mulasztásos alkotmányértést állapított meg.³¹ A pártok közötti konszenzus hiánya miatt e mulasztás pótlására már csak az új Nsztv.-ben kerülhetett sor. Az eredeti szabályozás szerint a jogalkotó a moratóriumot a kérdés benyújtásáig terjesztette ki, sőt erre tekintettel már az NVI elnökének „előszűrő” szerepét is biztosította. Ez azt jelentette, hogy a népszavazási kérdésnek az NVI-ben történt érkeztetését követően benyújtott azonos tárgyú népszavazási kérdés is a párhuzamossági moratóriumba ütközött még akkor is, ha azokat ugyanaz a benyújtó azonos alkalommal nyújtotta be (Nsztv. 8. §). Ez utóbbi esetben is a korábban érkeztetett kérdés kizárta az azonos tárgykörű kérdés érdemi elbírálását. Ezzel az indokkal az NVI elnöke 22 alkalommal utasított el népszavazási kérdést, az NVB pedig összesen 12 kezdeményezés esetében állapította meg a moratóriumba ütközést. A moratórium kezdetének, illetve végének nem pontos törvényi meghatározása miatt 2015-ben és 2016-ban a népszavazási kezdeményezések benyújtása kapcsán komoly jogi és gyakorlati kihívásokkal kellett megküzdenie a jogalkalmazóknak. A kiindulópont, amelynek végén a jogalkotó a párhuzamossági moratóriumot jelentősen leszűkítette,

²⁷ 6/2018. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/6-2018-nvb-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

²⁸ 16/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/16_2015.pdf/02851df4-2195-46f3-aa45-cc20d0a318ad (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

²⁹ 18/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/18_2015.pdf/de397522-2eb7-4861-9687-612f818ad85c (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³⁰ 57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 809., 814–815.

³¹ 100/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2007, 824.

a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény szabályozásának népszavazásra bocsátásával kezdődött. Sajnos a folyamat során a magyar népszavazási kezdeményezések történetének helyenként komédiába, máskor pedig abszurd drámába illő jelenetei zajlottak. Elsőként 2014 decemberében nyújtottak be ezzel kapcsolatos kérdéseket, összesen négy darabot. Ezek közül az „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?” kérdés – az NVI elnöke általi formai okból történt elutasítást követően³² – ismételten benyújtásra került az NVB-hez, ami azonban azt az Alaptörvény burkolt módosítására irányuló tilalom, illetve az egyértelműség hiányában elutasította. A szervező azonban a döntéssel szemben felülvizsgálati kérelemmel élt a Kúriánál. Az Nsztv. értelmében mindaddig, amíg az üzletek vasárnapi zárvatartásával kapcsolatos népszavazási kérdés hitelesítési eljárása jogerősen be nem fejeződött, más azonos tárgykorú kérdést nem lehetett hitelesíteni. Az említett időszak alatt összesen hét ilyen azonos tárgykorú népszavazási kezdeményezést nyújtottak be, amelyeket az NVI elnöke, illetve ismételt benyújtás esetén az NVB a moratóriumra való hivatkozással utasított el. Az említett kérdésben a Kúria 2015. április 1-jén hozta meg jogerős határozatát,³³ ezzel lezárva a moratóriumot. Egy másik szervező még aznap benyújtotta kérdését a következők szerint: „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?”. Az NVB 2015. április 21-i ülésén döntött a hitelesítés megtagadásáról az Alaptörvény burkolt módosítására vonatkozó tilalomba ütközés miatt.³⁴ Ugyanezen a napon került benyújtásra a következő kérdés: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” A kérdést előbb az NVI elnöke,³⁵ majd az NVB is³⁶ a 78/2015. számú NVB határozattal elbírált kérdéssel azonos tárgykorúnek minősítette, és mivel a benyújtásra még az előző kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat jogerőre emelkedése előtt került sor, azt a moratóriumba ütközés okán elutasította. A Kúria az NVB határozatát helyben hagyta.³⁷ Ugyanakkor a 78/2015. számú NVB határozattal szemben is jogorvoslati kérelem került benyújtásra, amelyet a Kúria helybenhagyólag bírált el.³⁸ A Kúria határozatát 2015. június 30-án hozta meg, és megküldte az NVI-nek, aki azt 16 óra 5 perckor tette közzé a honlapján. A Kúria honlapján ugyanakkor csak 18 óra 11 perckor került közzétételre a határozat. A moratórium megszűnésére több szervező is várt, és 16 óra 15 perckor, 16 óra 30 perckor, majd egy nappal később, július 1-jén 8 óra 11 perckor is benyújtottak egy-egy kérdést

³² 9/2014. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/9_2014.pdf/a7046ad4-9297-409b-a728-75b747b722f5 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³³ Knk.IV.37.174/2015/2. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3717420152-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³⁴ 78/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/78-2015-nvb-hatarozat-a-magyar-munkaspart-kepviseloje-dr-thurmer-gyula-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³⁵ 15/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/15_2015.pdf/85252a68-6f6f-4e9d-b04b-07c1a7c2cad0 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³⁶ 98/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/98-2015-nvb-hatarozat-a-magyar-szocialista-part-elnok-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³⁷ Knk.IV.37.567/2015/3.számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/kvkiv3756720153-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

³⁸ Knk.IV.37.435/2015/4. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/kvkiv3743520154-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

ugyanebben a tárgykörben. Az NVI elnöke a moratórium megszűnése kapcsán arra a jogi álláspontra helyezkedett, hogy az csak a bíróság általi közléssel, nyilvánosságra hozatalal szűnik meg, így az ezt megelőzően benyújtott első két kezdeményezést saját hatáskörben elutasította, míg a július 1-jén benyújtott kezdeményezést az NVB elé terjesztette. Az így elutasított két szervező azonban élt az ismételt benyújtás jogával, és az NVB-hez fordult. Az NVB álláspontja szerint a moratórium a Kúria jogerős döntésének már az NVI általi nyilvánosságra hozatalával megszűnt, így az ezt követően legkorábban benyújtott kérdés elsőségét kell elismerni. Az időben elsőként benyújtott kérdést azonban az NVB a benyújtás szabálytalanságára tekintettel hátrébb sorolta, és végül az időrendben másodikként benyújtott kérdést vizsgálta érdemben és utasította el az egyértelműség hiánya miatt,³⁹ a további két kérdést pedig a moratóriumba ütközés okán utasította el.⁴⁰ Az első két kérdés sorrendjének cseréjét az NVB azzal indokolta, hogy az első beadványt kézbesítő NVB-tag később érkezett az épületbe, mint a másodikként átvett beadványt benyújtó szervező, de belépőkártyája használatával jogosulatlan előnyt szerezve került a magánszemély szervező elé. A Kúria mindhárom NVB határozattal szembeni felülvizsgálati kérelmeket elutasította, és helybenhagyta az NVB határozatait. A moratórium megszűnésének pontos időpontjával kapcsolatban az alábbiakat fejtette ki:

„A hatályos szabályok alapján tehát megállapítható, hogy a jogalkotó nem alkotott speciális rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető annak, az órában és percben kifejezhető pontos időpontnak, amikor az ún. párhuzamossági moratórium megszűnik. Erre vonatkozóan többféle értelmezés is lehetséges, így pl. ez a pontos időpont:

- a Kúria határozatának a Kúria honlapján történő közzétételétől [Nsztv. 30. § (3) bekezdés],
- a Kúria határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételétől [az Nsztv. 30. §-a szerint (3)–(4) bekezdés]
- a Kúria határozatának a Nemzeti Választási Irodának való kézbesítésétől [Pp. 228. § (1) bekezdés],
- a Kúria határozatának a Nemzeti Választási Bizottság (a választások hivatalos) honlapján történő közzétételétől (a Nemzeti Választási Bizottság 125/2015. számú határozata) kezdődik.

A Kúria – mint jogalkalmazó szerv – önkényesen nem választhat az Nsztv. által felkínált értelmezési lehetőségek közül, mivel a jogerőre emelkedés időpontjának a Pp. szabályaitól eltérő megállapításával a Kúria a jogalkotás területére tévedne.

A párhuzamossági moratórium megszűnésével kapcsolatos jogvitában ezért a Kúria csupán azt vizsgálhatja, hogy az NVB döntése sérti-e az Nsztv., a Ve., vagy a Pp. valamely rendelkezését.

³⁹ 124/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/124-2015-nvb-hatarozat-wodicska-zoltan-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴⁰ 123/2015. NVB határozat és 125/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/123-2015-nvb-hatarozat-lukacs-zoltan-geza-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban és www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/125-2015-nvb-hatarozat-vajda-zoltan-tamas-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

[4] A Kúria jelen ügyben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat abban osztja, hogy az ún. párhuzamossági moratórium megszűnése időpontjának a jogalanyok számára előre láthatónak és kiszámíthatónak kell legyen. A hatályos jogi szabályozás ezt nem garantálja. A Kúria osztja a felülvizsgálati kérelemben foglalt azon álláspontot is, hogy a népszavazási kezdeményezések tárgyában való bírósági döntés a jogalanyok széles körét érinti, ezért ezen határozatok megismerésére széles körben kell lehetőséget biztosítani. A Kúria megítélése szerint ennek a követelménynek a Kúria határozatának a www.valasztas.hu honlapon történő közzététele is megfelelt. Ez a honlap a választások hivatalos honlapja, amelyet a Ve. 76. § (1) bekezdés g) pontja alapján a Nemzeti Választási Iroda működtet. Helytálló ezért az NVB azon megállapítása, amely szerint a www.valasztas.hu honlapon történő közzététel tartalmazta a már jogerősen lezárult országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos valamennyi releváns információt, ezért jelen ügyben jogszerű volt a párhuzamossági moratórium feloldásának e közzétételhez kötése.⁴¹

A tárgykörben elsőnek elismert népszavazási kérdést érdemben elbíráló NVB-döntést helybenhagyó kúriai végzés 2015. október 20-án 10 óra 00 perckor jelent meg a Kúria honlapján, amelyet most is a szervezők élénk érdeklődése kísért. Egy szervező 10 óra 1 perc 43 másodperckor, illetve egy másik 10 óra 2 perc 13 másodperckor érkezett beadványát az NVI bejáratánál a beérkezési sorrend gépi megállapítása céljából felállított készüléknél.

Az elsőként benyújtott kérdést – „Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?” – egy formai pontosítást követően⁴² az NVB hitelesítette,⁴³ míg a másodikként benyújtottat – „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” – mint a moratóriumba ütközőt előbb az NVI elnöke,⁴⁴ majd az NVB is.⁴⁵ elutasította. Az NVB határozatokkal szemben immár menetrendszerűen érkeztek a Kúriára a felülvizsgálati kérelmek. Míg azonban a bíróság a 138/2015. NVB határozat vonatkozásában egyetértett a moratóriumba ütközés miatti elutasítással,⁴⁶ a korábban benyújtott kérdést az egyértelműség hiánya miatt nem tartotta hitelesíthetőnek, mert az többféle értelmezést tesz lehetővé akár a választópolgárnak, akár a jogalkotónak: „A kérdésre adott esetleges »igenlő« választ lehet úgy is értelmezni, hogy a válaszadó a hatályos jogszabályi környezetet támogatja, azaz a vasárnapi zárva tartást (lásd I. r. kérelmező értelmezését). Ugyanakkor az »igenlő« válaszok egy olyan értelmezése sem kizárt, amely szerint a válaszadó azt támogatja, hogy a kiskereskedők a saját elhatározásuk alapján tarthassanak

⁴¹ Knk.IV.37.718/2015/3.számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3771820153-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴² 31/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/31_2015.pdf/5c712e57-ea1c-484a-8d12-e942a6ae9c58 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴³ 137/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/137-2015-nvb-hatarozat-simonne-gercsenyi-gabriella-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴⁴ 32/2015. NSz. határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/305689/32_2015.pdf/16ba5e4b-ca13-42b8-8511-b73d89f147d3 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴⁵ 138/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/138-2015-nvb-hatarozat-dr-harangozo-tamas-attila-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴⁶ Knk.IV.38.083/2015/2. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3808320152-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

zárva, azaz ha valaki úgy dönt, hogy nyitva tart, akkor azt megteheti (lásd II. r. kérelmező értelmezését).⁴⁷

A végzés közzétételére 2016. február 23-án 11 óra 34 perc 3 másodperckor került sor, de sajnos a moratórium ezzel történő lezárultát megelőző órákban már botrányra utaló jelenetek zajlottak az NVI épületében, ahol 10–15 ember várta ugrásra készen a Kúria határozatának megjelenését, hogy saját népszavazási kezdeményezését elsőként érkeztethesse. Az NVI bejáratánál elhelyezett, a sorrendiség megállapítását szolgáló időbélyegzőnél végül két beadvány került lebélyegzésre mintegy négy másodperc különbséggel. E beadványok tényleges érkeztetése az NVB titkársága által azonban már fordított sorrendben történt, tekintettel arra, hogy a beadványozók a benyújtási sorrendet az időbélyegző használatával vették rögzítettnek, és a tényleges átadás-átvétel sorrendjére már nem ügyeltek. Így a későbbi időbélyegzővel érkezett beadványt adták át hamarabb az NVI munkatársainak, míg a korábban időbélyegző beadványozó adta át később népszavazási kezdeményezését. Természetesen mindkét beadvány ugyanarra a tárgykörre vonatkozott. A korábban időbélyegzett kérdés így szólt: „Egyetért-e ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek – a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény szerint – továbbra is zárva tartsanak vasárnap?” A későbbi pedig így: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” Az NVB határozatával az első kérdést hitelesítette,⁴⁸ a másodikat a moratóriumba ütközés miatt elutasította.⁴⁹ A végső döntés itt is a Kúriára várt. A Kúria döntésében utal az NVB 125/2015. határozatát⁵⁰ felülvizsgáló Knk. IV.37.718/2015/3. számú végzésére,⁵¹ amely rögzítette, hogy az úgynevezett párhuzamossági moratórium megszűnési időpontjának a jogalanyok számára előreláthatónak és kiszámíthatónak kell lennie. A hatályos jogi szabályozás azonban ezt nem garantálta. Ennek hiányában a Kúria megjegyezte, hogy „tisztában van azzal, hogy a jogi szabályozásból (illetve másik oldalon a jogintézménnyel való esetleges visszaélésekből) eredő anomáliákat az NVI-nek és NVB-nek kezelnie kell, a népszavazási kezdeményezéseket az Nsztv.-vel összhangban el kell bírálni”. Az Nsztv. 6. § (2) bekezdése szerint „[a] benyújtás időpontjának a kérdés Nemzeti Választási Irodánál történő érkeztetése számít”. Az időbélyegző használatát jogszabály nem, csak az NVI iratkezelési szabályzata említette, a Kúria szerint azonban alapjog gyakorlása nem nyugodhat belső szabályzaton, így annak alkalmazását figyelmen kívül kell hagyni. Ennek alapján jutott a bíróság arra a következtetésre, hogy az átadás-átvételi elismervények tanúsága szerint hamarabb benyújtott népszavazási kérdés az első,

⁴⁷ Knk.IV.38.081/2015/2. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3808120152-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴⁸ 16/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/16-2016-nvb-hatarozat-erdosi-laszlone-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁴⁹ 17/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/17-2016-nvb-hatarozat-nyako-istvan-maganszemely-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁵⁰ 125/2015.NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/125-2015-nvb-hatarozat-vajda-zoltan-tamas-altal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁵¹ Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3771820153-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

és így a tárgykört a moratórium időszakára „lefoglaló” kérdés. Emellett azonban a Kúria azt is megállapította, hogy az időbélyegzőt elsőként használó beadványozó, illetve annak segítőtje annak köszönhető elsőségét, hogy az NVI előterében jelenlévő személyek – mint utólag kiderült – nem rendeltetésszerű, nem is népszavazási kérdés benyújtására, hanem pusztán a benyújtási sorrend befolyásolására irányuló magatartásukkal elősegítették ezt.⁵²

E nagy vihart kavart ügy után döntött úgy a jogalkotó, hogy elejét veszi a további anomáliáknak, és jelentősen leszűkíti a párhuzamossági moratóriumot. A módosítás lényege az volt, hogy egyidejűleg több azonos tárgykörbe tartozó népszavazási kérdés is hitelesíthető, ezekben egyidejűleg gyűjthetők támogató aláírások, és csak a népszavazás elrendeléséhez szükséges minimális számú érvényes aláírás (100 ezer) jogerős megállapításától áll be az azonos tárgykörbe tartozó kérdések hitelesítésének, illetve az aláírások gyűjtésének moratóriuma. Ennek részleteit a 6. pontban fejtjük majd ki.

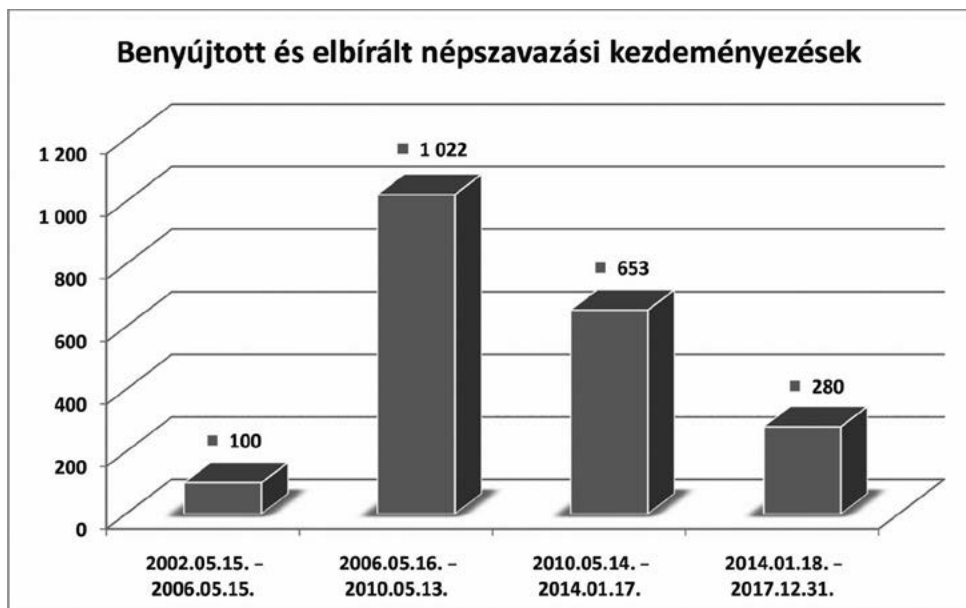
1.9. Az NVI elnökének előzetes vizsgálata

Részben a komolytalan kezdeményezések megakasztása, részben azonban a kisebb hibában szenvedő beadványok gyors korrigálásának lehetősége miatt vezette be az Nsztv. a Nemzeti Választási Iroda elnökének előzetes ellenőrzési jogosultságát, és a fentiekben jelzett új követelmények – kivéve a szemérem sértő, megbotránkoztató kifejezés alkalmazását – nem teljesülése esetén az elutasítási jogot. Az Nsztv. hatálybalépése óta a benyújtott kezdeményezések mintegy 27%-át utasította el az NVI elnöke, és mintegy 17% ezt követően végleg „elesett”, vagyis nem nyújtották be újra az NVB-hez. A törvény ugyanis lehetővé teszi az ismételt benyújtást akár úgy, hogy a szervező kijavítja az NVI elnöke által jelzett hibákat, akár úgy, hogy – vitatva az NVI elnökének elutasítását – változatlanul nyújtja be a kezdeményezést. Ekkor az NVI elnöke már köteles az NVB elé terjeszteni a népszavazási kérdést.

Az adatok azt mutatják, hogy a népszavazási kezdeményezési kedv az új Nsztv. hatálybalépését követően egészen 2017 tavaszáig erősen alábbhagyott a választópolgárok körében, és a 2006 előtti szinthez közelített. 2017-ben a párhuzamossági moratórium megszűnésével ismét megugrott a kezdeményezések száma, de a nyolc éve csökkenő tendencia folytatódott, és a régi Nsztv. utolsó négy évéhez képest is kevesebb mint a felére csökkent a kezdeményezések száma. Ebben álláspontom szerint jelentős szerepe volt az adminisztratív feltételek meghatározásának, különösen a 20 választópolgár támogatása megszerzésének, amely, úgy tűnik, „elrettentő erővel” bírt a komolytalan, tömeges kérdésbenyújtásra „szakosodott” választópolgárok számára.⁵³

⁵² Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzés. Elérhető: <http://lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725820166-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁵³ Az adminisztratív változások értékeléséről lásd még: KOMÁROMI 2014, 15–16.



1. ábra

Benyújtott és elbírált népszavazási kezdeményezések

Forrás: saját szerkesztés

2. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés megítélésének változásai

Az Alkotmánybíróság az OVB népszavazási kérdések hitelesítéséről döntő határozataival szemben jogorvoslati hatáskörében többször foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a törvénynél alacsonyabb jogforrási szinten szabályozott tárgykörrel kapcsolatos népszavazási kérdés nem ütközik-e az Alkotmány azon rendelkezésével, hogy országos népszavazás csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben tartható. Ennek kapcsán azt a gyakorlatot alakította ki, hogy „[ö]nmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban”. Ezért nem kizárt a népszavazás kezdeményezése olyan tárgykörben, amelyet a kezdeményezés idején miniszteri vagy kormányrendelet szabályoz.⁵⁴ Ezzel az állásponttal azonban később némileg szembemenve, az AB a társadalombiztosítás törvényi szabályai mellett, törvényi felhatalmazás alapján a Kormány számára lehetővé tett „kiegészítő intézkedések” megtételét is olyan tárgykörnek minősítette, amely nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért abban nem lehet helye népszavazásnak.⁵⁵ Ezt az eltérést a testület később korrigálta, és állást foglalt az 53/2001. (XI. 29.) AB

⁵⁴ 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414., 417.

⁵⁵ 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834., 838.

határozatában kifejtettek mellett: „Az Alkotmányban az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyak tekintetében. Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alkotmány keretei között – teljes és korlátlan. Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja van, nevezetesen az, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal.”⁵⁶ A további AB gyakorlat már ezt az elvi álláspontot követte.⁵⁷

Ezt a gyakorlatot az Alaptörvény rendelkezéseire hivatkozva a Kúria újra megváltoztatta. A Kúria szerint a népszavazásnak a hatalomgyakorlásban az Alaptörvény szerint betöltött komplementer jellegével nem fér össze, ha országgyűlési felhatalmazás alapján a Kormány vagy annak tagja hatáskörébe tartozó kérdésben népszavazás dönthetne. Az Alaptörvényben tételesen megjelenő hatalommegosztás elvét a Kúria szerint együtt kell értelmezni az országgyűlési hatáskör követelményével, és ha minden, tehát a törvényi felhatalmazás alapján szabályozott, a Kormány vagy tagja hatáskörébe tartozó kérdés egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó is lenne, az kiüresítené „az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdésébe és az Nsztv. 10. § a) pontjába foglalt azon – tulajdonképpen korlátot is állító – szabályt, hogy az országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet”.⁵⁸ Ezt erősítette meg egy későbbi kúriai döntés, amely ugyanakkor utalt a korábbi AB gyakorlat egy elemének fenntartására is: „Mindez nem érinti azt, hogy a Kúria továbbra is osztja az Alkotmánybíróság 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában, valamint a 46/2006. (X. 5.) AB határozatában is kifejtett azon álláspontját, hogy ha valamely jogviszonyt nem törvény szabályoz, az nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban.”⁵⁹ Ez a népszavazásra bocsáthatóság tekintetében tulajdonképpen a nem jogszabályban rendezett, illetve az eredeti hatáskörben kiadott kormány- és önkormányzati rendeletekben szabályozott tárgyköröket jelentheti. A megengedett és tiltott kérdések közötti választóvonal tehát ott húzható meg, hogy az Országgyűlés maga rendezte azt, vagy nem vonta ugyan szabályozási körébe, de nem is mondott le annak lehetőségéről, illetve kifejezetten átadta a szabályozás lehetőségét a végrehajtó hatalomnak. Megerősíti ezt az úgynevezett kvótanépszavazás ügyében hozott kúriai döntés is, amely a kérdést érintő tárgykört a magyar jog által jelenleg közvetlenül nem szabályozottnak, de potenciálisan törvényhozási körbe vonhatónak ítélte.⁶⁰

⁵⁶ 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH, 567., 572.

⁵⁷ Például: 90/2008. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2008, 764.

⁵⁸ Knk.37.807/2012/2. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/en/node/7565> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁵⁹ Knk.IV.37.361/2015/3.számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3736120153-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁶⁰ Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv372220169-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.), lásd még: Knk.VII.37.695/2016/3. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3769520163-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

3. A kizárt tárgykörök változása

Az Alaptörvényben meghatározott tiltott népszavazási tárgyak köre az Alkotmány népszavazási szabályaihoz képest kismértékben módosult. Kifejezetten megjelent az Alaptörvény módosításának, valamint a választási szabályozás érintésének tilalma, megszűnt ugyanakkor a népszavazási szabályozás tárgykörét érintő népszavazási kezdeményezés tilalma.

3.1. Az Alaptörvény módosítására irányuló népszavazási kérdés

Az Alkotmánybíróság először 2/1993. (I. 22.) AB határozatában állapította meg, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást. Az Alkotmánynak az 1997. évi LIX. törvénnyel történt módosításával az alkotmányozó Országgyűlés alkotmányi szintre emelte a népszavazásra vonatkozó alapvető szabályokat, így a kizárt tárgyköröket is. E felsorolás egyik eleme szerint nem lehet népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről [28/C. § (5) bekezdés c) pontja]. Egy, a köztársasági elnök közvetlen választására, szükségképpen alkotmánymódosításra irányuló népszavazási kérdés kapcsán az új alkotmányi környezetben az OVB hitelesítette a kérdést. Indokolásában a testület kifejtette, hogy az alkotmánymódosítás eredményeképpen az Alkotmány kifejezetten csak a népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseinek vonatkozásában állapít meg népszavazási tilalmat, az OVB *a contrario* logikai értelmezése szerint ez pedig azt jelenti, hogy más alkotmányi rendelkezések tekintetében nincs ilyen tilalom.⁶¹ Az OVB e döntése az Alkotmánybírósághoz került felülvizsgálatra, amely azonban a népszavazás intézményének az alkotmányos berendezkedés rendszerében betöltött szerepét vizsgálta, és korábbi gyakorlatát fenntartva mondta ki ismét a népszavazással történő alkotmánymódosítás generális tilalmát: „Az Alkotmány alapján az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmánymódosítást követően is. A népszavazással kapcsolatos alkotmánymódosítás során az Országgyűlés mint az alkotmányozó hatalom nem határozta meg a népszavazásnak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, amely szerint népszavazással nem lehet az Alkotmányt módosítani.” Az OVB logikai értelmezésével a testület azt a gondolatmenetet állította szembe, hogy „[a]z Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg. Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az Alkotmányból – a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők. A kifejtettek alapján alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az Alkotmány megváltoztatásáról. Az ügydöntő (megerősítő) népszavazás elrendelésére csak az Országgyűlés alkotmányozási

⁶¹ 10/1999. (IV. 14.) OVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/nepszav04/ovb/hu/hatarozatok/ovbhat/1999-010ovb.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

(alkotmánymódosítási) eljárását követően kerülhet sor.⁶² Az Alkotmánynak a népszavazásra, népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseiről semmilyen fajta népszavazást nem lehet tartani, egyéb rendelkezései vonatkozásában azonban az utólagos, népszavazás útján történő megerősítés nem kizárt.⁶³

Az alkotmányozó tehát egy csaknem két évtizedes alkotmánybíróági értelmezést kodifikált az Alaptörvénybe az Alaptörvény népszavazás útján történő módosítása tilalmának kimondásával. A gyakorlatban ez már nem okozott változást, az OVB, majd az NVB folyamatosan, sőt elsőként vizsgálta, vizsgálja, hogy a benyújtott népszavazási kérdés nem eredményezi-e az Alaptörvény módosítását, és ezt a kizáró okot is ebben a szellemben alkalmazta az Alkotmánybíróság, napjainkban pedig a Kúria is.

3.2. Az Alkotmány népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezései

A 3.1. pontban már kifejtettekkel összefüggésben az Alkotmánynak a 28/C. § (5) bekezdés c) pontja szerinti tárgykör – az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezései – nem jelenik meg önállóan a tilalmi listában, hiszen az beleértendő az Alaptörvény-módosítás tilalmába.

3.3. A választási törvényt érintő népszavazási kérdés

Az Alaptörvény egy teljesen új körrel is bővítette a kizárt népszavazási tárgyak listáját: a választási törvényekkel. Egészen pontosan az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvényekkel. Ennek alapján nem lehet népszavazást kezdeményezni olyan kérdéskörben, amelyet

- az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.),
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint
- az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény szabályoz.

A választási rendszerre vonatkozó anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvények mellett azonban a választásokra egyéb törvények is vonatkoznak. Idetartozik a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.), amely a választási eljárás általános, illetve az egyes választástípusok speciális eljárási szabályait tartalmazza, valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kftv.). Az NVB nemrégiben meghozott döntésében ez utóbbi törvény vonatkozásában állapította meg (a Ve.-re is utalást téve),

⁶² 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251., 263.

⁶³ A döntést élénk alkotmányjogi viták övezték és bírálatok érték, mégis a következő években is konzervensen alkalmazta azt az Alkotmánybíróság, például: 2/2012 (II. 10.) AB határozat, Knk.VII.37.585/2016/2., Knk.IV.37.584/2016/2. és Knk.IV.37.393/2017/3. számú végzések.

hogy az azt érintő népszavazási kérdést is a tiltott tárgykörbe tartozónak tartja. Ezt egyrészt a törvény tartalmi vizsgálata alapján állapította meg: „[a Kftv.] olyan anyagi jogi szabályokat rögzítő jogszabály, mely szabályozási tárgyát tekintve a jelöltek és jelölő szervezetek közötti, a választópolgári akarat befolyásolására, formálására, a választópolgárok meggyőződésének kialakítására irányuló verseny eszközehez, a kampánytevékenység folytatásához való jog gyakorlásához szervesen kapcsolódó jogosultságot szabályoz. A törvény kiemelt célja, hogy az állami támogatáshoz való jogosultság biztosításával a kampányhoz kötődő jogegyenlőséget, illetve a jelöltek, jelölő szervezetek számára egyenlő feltételeket teremtsen.”⁶⁴ Emellett azonban utalást tesz arra a formális vizsgálatra is, amely az érintett sarkalatos törvényeknek az Alaptörvényből eredő felhatalmazására vonatkozott. A Kftv. a maga sarkalatos minőségét az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből eredezteti, amely szerint „[a]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok [...] sarkalatos törvényben meghatározott módon választják”, és részben a Vjt. is ebből eredezteti a maga sarkalatosságát. A Ve. az általános rész sarkalatosságát részben, az országgyűlési választásokra vonatkozó, különös részét pedig teljes egészében az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből eredezteti. A sarkalatosság kimondásán túl az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésére utaló törvényi rendelkezések egyúttal azt is deklarálják, hogy az idézett törvények az országgyűlési képviselők választásának módjáról szóló törvényeknek minősülnek. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés c) pontja a „választásáról szóló” törvény fordulatot használja, amely nyelvtani-stilisztikai értelemben talán még szélesebb is, mint a 2. cikk (1) bekezdése szerinti megfogalmazás, tartalmi értelemben azonban valószínűleg ugyanazt jelenti mindkettő. Így a Kftv. és a Ve. is a c) pontban meghatározott tiltott tárgykörbe tartozik.⁶⁵

Megjegyzendő, hogy a Ve. az általános rész, illetve az önkormányzati képviselők és polgármesterek választására vonatkozó különös részi rendelkezések sarkalatossága tekintetében az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének, ezek választására vonatkozó sarkalatos törvény megalkotását előíró rendelkezést is felhívja. Szintén utal a Ve. az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdésére, amely a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztása szabályainak megalkotását utalja sarkalatos törvényre, a tiltott tárgykör azonban erre a választásfajta már nem hivatkozik. A helyi önkormányzati választások fogalma alá – bár azzal együtt rendezik meg – a nemzetiségi önkormányzati választások nem tartozhatnak, hiszen az Alaptörvényben önállóan, egymástól elválasztva szabályozta ezeket a jogalkotó.

Részben a választási törvény tárgykörébe ütközés miatt került elutasításra az országgyűlési képviselőjelöltek számára kötelező vita bevezetésére irányuló népszavazási kérdés: „a jelöltté váláshoz további feltételt, a nyilvános vitán való részvételt írnia elő, továbbá a nyilvántartásba vett jelöltet a nyilvános vitától történő távolmaradása esetén eltiltaná a jelöltként történő indulástól. Vagyis a kérdés támogatottsága esetén, az abban tartott érvényes és eredményes országos népszavazás eredményeképp az Országgyűlés a Vjt., az Eptv. és az Övjt. rendelkezéseinek módosítására kényszerülne. Az Alaptörvény fent hivatkozott, 8. cikk

⁶⁴ 96/2017. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/96-2017-nvb-hatarozat-a-civil-mozgalom-egyesulet-altal-kezdemenyezett-orszagos-nepszavazasi-kerdes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁶⁵ 96/2017. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/96-2017-nvb-hatarozat-a-civil-mozgalom-egyesulet-altal-kezdemenyezett-orszagos-nepszavazasi-kerdes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

(3) bekezdés c) pontja alapján azonban e törvények módosítására népszavazás útján nem kerülhet sor, ezért az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megtagadásának van helye.”⁶⁶

3.4. A nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség érintettsége

Ez a tilalmi kör az Alkotmányban is megvolt, az Alaptörvényben némileg egyszerűsödött a szöveg, tartalmilag azonban nem mutatható ki különbség a két megfogalmazás között. Az e körben felmerült jogesetektől két nagy csoportot érdemes kiemelni. Az egyik a valamilyen nemzetközi szerződésen alapuló szervezetből való kilépés, illetve nemzetközi szerződés felmondása, a másik pedig az uniós jog és a nemzetközi jog viszonya.

Egy szervező az Európai Unióból való kilépésről szeretett volna népszavazást, és kérdését az alábbiak szerint fogalmazta meg: „Akarja-e, hogy Magyarország Kormánya bejelentse kilépési szándékát az Európai Unióból a Lisszaboni Szerződés I. CIKK 50. cikke alapján?”

Az Alaptörvény szövege a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről történő népszavazást tiltja. A Kúria ezzel kapcsolatban megállapította, hogy „egy nemzetközi szerződés felmondásának népszavazás útján való kikényszerítése nemcsak joggyakorlást, de a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről való döntést is jelent. A nemzetközi szerződés egy állam kötelezettségvállalása más állam(ok) felé, a vállalt kötelezettségek betartása, illetve azok alóli mentesülés a nemzetközi jog által szabályozott keretek között történhet, mely indokolja az e körben tartandó népszavazás alaptörvényi kizárását.” A Kúria általános jelleggel fogalmazta meg azt a későbbiek során is érvényesített tételt, hogy egy hatályos nemzetközi szerződésből való kilépésre irányuló kérdés sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontját.⁶⁷

Az Nsztv. gyakorlatilag egyidős a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvénnyel, és az ezzel kapcsolatos népszavazási kérdések is kezdettől végigkísérik az elmúlt négy évet. Első ízben az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon?” szöveggel feltett kérdés kapcsán kellett az NVB-nek majd a Kúriának állást foglalnia. A kérdés ugyan nem kifejezetten a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatban jelenik meg, illetve maga a nemzetközi szerződés sem utal ilyen konkrétumokra, de az NVB megítélése szerint egy érvényes és eredményes népszavazás okszerű következménye lenne, hogy Magyarország nem tudná teljesíteni az abban foglaltakat, azaz fel kellene mondania a szerződést. A Kúria megerősítette ezt az állásfoglalást, kimondva, hogy az egyezményben foglalt együttműködési kötelezettség érintettsége megalapozza az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközést. Az NVB és a Kúria későbbi döntéseiben is következetes volt a tekintetben, hogy a nemzetközi szerződés vagy annak tárgya említésének hiánya önmagában nem jelenti a szerződésből eredő kötelezettség

⁶⁶ 113/2015. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/113-2015-nvb-hatarozat-szepessy-zsolt-az-osszefogas-part-elnoke-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezet-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁶⁷ Kvk.II.37.185/2012/2. számú végzés. Elérhető: <http://lb.hu/hu/nepszavugy/kvkii3718520122-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

érintetlenségét. A hitelesítés során vizsgálni kell, hogy az érvényes és eredményes népszavazás alapján teljesítendő jogalkotás tartalma ténylegesen érinti-e a szerződésből eredő kötelezettséget.⁶⁸

Az Alkotmánybíróság először 2005-ben jelezte, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”.⁶⁹ Egy évvel későbbi határozatában még konkrétabban rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak”.⁷⁰ Még konkrétabb megfogalmazást tartalmaz a 8/2011. (II. 18.) AB határozat, amelyet azóta valamennyi határozat átvesz, amelynek tárgya valamely európai uniós jogi rendelkezés vizsgálatát indukálná: „az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot” [lásd például: 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, 61/2011. (VII. 13.) AB határozat]. Tekintettel arra, hogy az európai uniós, valamint a nemzetközi jogi klauzula tartalmában gyakorlatilag nem változott az Alkotmányhoz képest, a fenti alkotmánybírói álláspontot ma is érvényesnek kell tekinteni [lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat].

Jogorvoslati hatáskörének változása óta a Kúria is az Alkotmánybíróság által mutatott irányba halad, ugyanakkor új kihívásokkal is szembe kellett néznie. Ennek egyik példája volt a csatlakozási szerződést érintő népszavazási kérdés, amelynek kapcsán a korábbi, még hatályba nem lépett csatlakozási szerződés vonatkozásában alkalmazott alkotmánybírói gyakorlattól a szerződés hatálybalépésére tekintettel elmozdult, és azt nemzetközi szerződésnek kezelte: „6. A Csatlakozási Szerződés az Európai Unió joga oldaláról olyan nemzetközi szerződés, amelyet az Európai Unió és annak tagállamai kötöttek egy harmadik állammal, jelesül Magyarországgal. Az Alkotmánybíróság a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában és annak megállapításait fenntartva a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – tagállami alkotmányos megközelítésből – egyértelművé tette azt, hogy minden olyan szerződést, amelynek révén Magyarország az Alaptörvényben megjelölt valamely hatáskörét a továbbiakban az Európai Unió intézményeivel közösen gyakorolja, nemzetközi szerződésnek minősít. A hatáskörtranszfer kérdésben való döntés, a szerződés megkötésének eljárása a nemzetközi szerződések megkötésének általános rendjét követi azzal, hogy az Alaptörvény a kötelezettségvállalást sajátos megerősítési rezsim alá helyezi. Az Alaptörvény *E* cikk (2) bekezdése értelmében ilyen nemzetközi szerződés mindenekelőtt a Csatlakozási Szerződés. [...] A jelen esetben a Kúriának nem a hitelesítendő kérdést kellett összevetnie a még hatályba nem lépett Csatlakozási Szerződéssel, hanem arra a helyzetre kellett választ adnia, amikor a kérdés az uniós jogrend számára utat nyitó, hatályos Csatlakozási Szerződés módosítására irányul.”⁷¹

⁶⁸ 29/2017. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/29-2017-nvb-hatarozat-deak-roland-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.), valamint Knk.VII.37.371/2017/2. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3737120142-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁶⁹ 1053/E/2005. AB határozat.

⁷⁰ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat.

⁷¹ Kúria Knk.IV.37.446/2014/3. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3744620143-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

Szintén az uniós jog és a magyar jog viszonyának vizsgálatát igényelte a kvótanépszavazás kérdése: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”. A Kúria megerősítette a korábbi gyakorlatot, amikor kimondta: „az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d*) pontja szerinti tiltott népszavazási tárgykör jelen ügyben nem áll fenn, mivel a népszavazási kezdeményezés kérdése az Alaptörvény *E*) cikke szerinti uniós jogra vonatkozik, amely nem minősíthető az Alaptörvény *Q*) cikke szerinti nemzetközi szerződésnek, illetve abból fakadó kötelezettségnek. [...] A Kúria gyakorlata abban a tekintetben egyértelmű, hogy nemzetközi szervezetben vagy az Európai Unióban Magyarország tagságát közvetlenül érintő, különösen annak kilépését célzó népszavazási kérdés olyan tárgykört képez, amely tekintetében továbbra is egyértelműen fennáll a tiltott népszavazási tárgykör (Knk.37.184/2012/2., Knk.37.185/2012/2., Knk.37.186/2012/2.).”⁷² Emellett a bíróság a népszavazási kérdés vizsgálatával kapcsolatos hatáskörének határát is kijelölte az uniós döntéshozatalra vonatkozó szabályozás tekintetében: „jelen felülvizsgálati eljárás tárgya alapvetően annak vizsgálata, hogy a népszavazási kezdeményezéshez kötődő kérdés hitelesíthető-e. Annak elemzése, hogy az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendje szempontjából a tanácsi határozattal az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás módosítása, a tagállami hatáskörök elvonása felmerül-e nem jelen felülvizsgálati eljárás, hanem az Európai Unió Bírósága előtt Magyarország, mint az Európai Unió tagállama által megindított eljárás (Magyarország kontra Tanács, C-647/15) tárgya. Emiatt tévesek azok a kérelmezői következtetések, hogy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést feltétlenül olyan egyedi vagy normatív aktus meghozatalára kötelezné, amely az Európai Unió döntéshozatali eljárási rendjének a tanácsi határozaton túlmutató megváltoztatásával, az elsődleges jogi kereteknek, az Alaptörvény *E*) cikke szerinti hatáskör-transzfer klauzulájának módosításával járna, vagy az Európai Unióból való kilépéshez vezetne.”⁷³

4. A népszavazási kérdés egyértelműségének követelménye

A népszavazás egyértelműségének követelményét a korábbi törvényi szabályozás is tartalmazta, azt az Alkotmánybíróság a népszavazáshoz való jog garanciájaként határozta meg, és az évek során számos egyedi döntés érintette, mélyítette, fejlesztette az értelmezést. Az egyértelműségi követelmény két oldalát a testület először 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában rögzítette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.

⁷² Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3722220169-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁷³ Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés.

Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése azonban nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőképességét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a népszavazásra szánt kérdés célszerűségi vizsgálata sem. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a jogorvoslati eljárás során annak tisztázása, hogy a magyar jog hatályos szabályrendszere milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a nyugdíjmelés módjának meghatározásával kapcsolatosan.

A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált konkrét kérdésben a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli.⁷⁴

A kérdés értelemzavaró összetettsége vonatkozásában az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat bírt iránymutató jelleggel a későbbi gyakorlat számára: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.”⁷⁵

A nyelvtani hibák, pontatlan megfogalmazás kapcsán is kijelölte a testület a határokat: „az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az elíráson alapuló nyelvtani hibákat, amennyiben azok egyéb, lényeges okból nem aggályosak. (Például értelemzavaró nyelvtani hiba a népszavazási kérdésben, alkalmazhatatlan vagy tartalmi okból alkotmányellenes norma.) Vagyis a népszavazási kérdések vizsgálatakor nem önmagában a nyelvtani, helyesírási hibáknak van jelentősége, hanem annak, hogy a kérdésben értelemzavaró hiba van-e.”⁷⁶ Érdemes még megemlíteni az egyértelműség megítélése tekintetében az Alkotmánybíróság azon megállapítását, hogy annak kapcsán „sem az aláírásgyűjtés kezdeményezőinek szándékai, sem a népszavazásnak az általuk remélt eredménye nem bír jelentőséggel.”⁷⁷

Az Nsztv. 9. § (1) bekezdése az AB gyakorlatát kodifikálta tulajdonképpen, amikor az egyértelműség követelményét a korábbi törvényi szabályozáshoz képest pontosabban

⁷⁴ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392., 396.

⁷⁵ 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399., 405.

⁷⁶ 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358., 360.

⁷⁷ 76/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2006, 886., 890.

határozta meg: „A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.”

Az egyértelműség követelményére vonatkozóan a Kúria először Kvk.37.300/2012/2. számú határozatában foglalta össze az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát és nyilvánította ki annak folytatására irányuló szándékát.⁷⁸ A szabályozás változatlansága és a korábbi gyakorlat folytatásának szándéka mellett is azonban az értelmezés újabb aspektusai jelentek meg az NVB és a Kúria gyakorlatában, elsősorban a választópolgári egyértelműség tekintetében. Ennek során a Kúria fokozott figyelmet fordított annak megvizsgálására, hogy a kérdés nyelvtani értelmezésén túl a választópolgár képes-e átlátni döntésének jogi, illetve gyakorlati következményeit. Az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az intézményi várólistára való felkerüléstől számított legfeljebb hat hónapon belül hozzájusson a beteg a nem azonnali ellátást igénylő egészségügyi ellátáshoz?” népszavazási kérdés kapcsán a Kúria az intézményi várólistáról rendelkező törvényben [a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi XXXIII. törvény 5/B. § k) pont] definiált fogalmát nem tartotta egyértelműnek a választópolgár szempontjából, mivel a kormányrendelettel szabályozott úgynevezett várólista-csökkentési program, illetve a választópolgárok által tapasztalható várólisták, várakozási idők alkalmazása ennél tágabb kört takar. „Így a fogalomhasználat tartalmi [sic!] eltérései miatt a választópolgár szavazatával nem tudja tudatosan, megalapozottan segíteni az Országgyűlés munkáját.”⁷⁹

Hasonlóképpen, egy törvényben definiált fogalomnak egy másik törvény dimenziójában való értelmezését sem tartotta a választópolgárok szempontjából egyértelműnek a Kúria. Az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gazdasági társaságok tényleges tulajdonosait a cégjegyzék tartalmazza?” népszavazási kérdésben használt *tényleges tulajdonos* fogalmát a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény ismeri ugyan, a cégjegyzékre vonatkozó szabályozást tartalmazó a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény azonban csak a gazdasági társaságok tagjairól rendelkezik, amely azonban a Kúria szerint „az általánosan elfogadott köznyelvi használatban” a tulajdonost jelenti (jelző nélkül). „A kérdésből annak köznapi jelentése alapján az következik, hogy a Cégnyilvántartás nem tartalmazza a tulajdonosok nevét.”

„A Kúria megítélése szerint a választópolgártól nem várható el, hogy amikor a népszavazásra feltett kérdésre választ ad, akkor ismerje ezen összetett fogalmakat, azok egymáshoz való viszonyát és tudatosan a szerint adja le szavazatát, hogy a közvetlen tulajdonosok mellett a tényleges tulajdonosok (egyébként a Ctv. rendszerében közelebről meg nem határozott fogalma szerinti) Ctv.-beli feltüntetését is kezdeményezi. Nem tekinthető legitimnek az a népszavazás amelyen a választópolgár nem tudja pontosan, hogy miről

⁷⁸ Kvk.37.300/2012/2. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/kvko3730020122-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁷⁹ Knk.IV.37.494/2015/2. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3749420152-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

szavaz. Az Nsztv. 9. § (1) bekezdésbe foglalt választópolgári egyértelműségnek való megfelelés ezt kívánja elkerülni.”⁸⁰

Több népszavazási kérdés is foglalkozott az utóbbi időben a politikai döntéshozók hozzátartozóinak, illetve azok tulajdonában álló szervezeteknek a közbeszerzésekből történő kizárásából. Ennek kapcsán a gazdasági társaságokhoz kapcsolódó tulajdonosi, pontosabban tagi viszony választópolgári egyértelműségével kapcsolatban merültek fel aggályok. A kérdésben megfogalmazott összeférhetlenség ugyanis például azokra a nyilvánosan működő részvénytársaságokra is vonatkozik, akiknek egyetlen, a társaság döntéshozatalát nem befolyásoló szintű részesedéssel rendelkező részvényesének érintettsége a teljes cég közbeszerzési eljárásból való kizárását vonná maga után. Az NVB, majd döntéseit megerősítve a Kúria is úgy ítélte meg, hogy ezekben az esetekben a választópolgárok a döntésük teljes körű érdemi következményeit előre nem láthatják, illetve nem láthatják át.⁸¹ Utóbbi esetben a Kúria azt is megállapította, hogy „a Kbt. összeférhetlenségi szabályainak a kérdés szerinti megváltoztatása olyan jogkérdésekben való jártasságot igényel – mint pld. a közvetett tulajdonosi pozíció összeférhetlensége –, amellyel csak a gazdasági jogban mélyebb ismeretekkel bíró szakemberek rendelkeznek. A választópolgári egyértelműség kritériumának ezért a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg.”⁸²

Hasonló álláspontra helyezkedett a Kúria egy másik, szintén a választópolgári egyértelműséget vizsgáló és annak hiányát megállapító határozatában, amely egy törvény megsemmisítésére irányuló kérdést bírált el. Az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvényt?” kapcsán a Kúria megállapította, hogy a törvény hatályon kívül helyezése nem eredményezi Budapest olimpiai pályázatának visszavonását. A népszavazási kérdés szervezője egyrészt „amellett érvelt, hogy a kérdés semmilyen formában nem utal arra vagy kelti azt a látszatot, hogy a választópolgár abban a kérdésben nyilvánít véleményt, hogy Budapest vagy Magyarország megrendezze-e a 2024. évi Olimpiai Játékokat, hanem kifejezetten egy megjelölt törvény hatályon kívül helyezésére irányul, mégis a felülvizsgálati kérelemben maga is – tévesen – úgy véli, a Törvény népszavazás eredményeként történő hatályon kívül helyezésének a hatása az, hogy Budapest főváros az olimpia megrendezésének a jogát nem nyerheti el. A Kúria szerint a kérelmező ezen érveiből is egyértelmű, az állampolgárok nem láthatják át, hogy a Törvény hatályon kívül helyezése milyen valós következményekkel jár az olimpiai pályázatot illetően.”⁸³ Ennek alapján „nem tekinthető úgy, hogy rendeltetésének megfelelően használják a nép-

⁸⁰ Knk.IV.37.457/2015/3. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3749420152-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁸¹ Lásd: 1/2016. számú NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/1-2016-nvb-hatarozat-kesz-zoltan-maganszemely-atal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyeyes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.); Knk.IV.37.132/2016/4. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3713220164-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.); 3/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/3-2016-nvb-hatarozat-kesz-zoltan-maganszemely-atal-benyujtott-orszagos-nepszavazasi-kezdemenyeyes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.); Knk.IV.37.133/2016/4. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3713320164-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁸² Knk.IV.37.133/2016/4. sz. határozat.

⁸³ Knk. VII.37.997/2016/4. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkvii3799720164-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

szavazás jogintézményét, ha a hitelesítésre bocsátott kérdés nyomán a népszavazás a szavazásra ösztönző szándék szerinti célt nem képes elérni, azaz a választópolgári véleménynyilvánításnak nincs, nem lehet valós eredménye”.⁸⁴ Még egy nagyon fontos megállapítást tesz a Kúria ebben az ügyben: „A Törvény öncélú, minden valós következmény nélküli hatályon kívül helyezése nem indokolhatja a választópolgári akarat érvényre juttatását.”⁸⁵

5. A jogorvoslati rendszer változásai és működése

A régi Ve. az országos népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos OVB-döntéssel szembeni jogorvoslati kérelmek elbírálását az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta, és részére kasszációs jogkört biztosított (130. §). Noha az Alkotmánybíróságnak soron kívül kellett eljárnia, a soronkívüliséget ugyanakkor jogszabály nem definiálta. A gyakorlatban jellemzően egy és nyolc hónap közötti idő kellett az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalára, ráadásul ha hibásnak ítélte az OVB döntését, a megsemmisítés mellett új eljárásra kellett utasítania, ami jelentősen meghosszabbította az eljárást. Emlékeztet, hogy a vizitdíj eltörlése tárgyában benyújtott népszavazási kérdés benyújtásától a jogerős hitelesítésig a kérdés háromszor járta meg az OVB-t és az Alkotmánybíróságot, így csaknem egy év alatt született jogerős hitelesítő döntés. Ennek során a választópolgárok tanúi lehettek az OVB és az Alkotmánybíróság közötti szakmai vitának vagy inkább presztízsharcnak.

Az Alaptörvény, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény új jogorvoslati struktúrát állított fel azzal, hogy az NVB döntéseivel szembeni jogorvoslatot a Kúriához telepítette. A hitelesítés tárgyában beadott felülvizsgálati kérelmek elbírálására az Nsztv. 90 napos határidőt biztosított a Kúria számára [30. § (1) bekezdés]. A valódi alkotmányjogi panasz révén azonban az AB továbbra is találkozik népszavazási kérdésekkel, amelyek konkrét kezdeményezéseket befolyásoltak.

Ugyancsak az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogás elbírálása is. Az Országgyűlés által már meghozott határozattal szemben azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak akkor lehetett eredményes kifogást benyújtani, ha a népszavazás elrendelése után olyan érdemi változás következett be a népszavazás szempontjából releváns körülményekben, amelyet korábban sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vehetett figyelembe.⁸⁶ Az Alkotmánybíróság e hatáskörét az új Abtv. is megtartotta, továbbá a korábbi gyakorlatot is egyértelműen kodifikálta azzal, hogy előírta, hogy az Országgyűlés határozata vonatkozásában „érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja”.⁸⁷ Azt az indítványt, amely a népszavazási kérdés tartalmával, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik, az Alkotmánybíróság érdemben nem is vizsgálja [Abtv. 33. §].

⁸⁴ Knk. VII.37.997/2016/4. számú végzés.

⁸⁵ Knk. VII.37.997/2016/4. számú végzés.

⁸⁶ 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 2004, 512.; 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 113.

⁸⁷ Abtv. 33. § (2) bekezdés.

Az Nsztv. hatálybalépése óta egyetlen népszavazási kezdeményezés jutott el az Országgyűlésig, a 2016 februárjában a Kormány által kezdeményezett úgynevezett kvótanépszavazás. Az Országgyűlés a népszavazást mérlegelése alapján 8/2016. (V. 10.) OGY határozatával elrendelte, amellyel szemben három beadvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság egyesítette az ügyeket, és egy eljárásban bírálta el azokat. A testület a többségében a határozat alaptörvény-ellenességét állító, illetve az Országgyűlés eljárásával kapcsolatos kifogásokat alaptalannak ítélte, és az Országgyűlés határozatát helybenhagyta.⁸⁸

Emellett az Alkotmánybíróságnak többször kellett foglalkoznia népszavazási kérdésekkel alkotmányjogi panasz formájában. Az Nsztv. a Kúria döntésével szemben további jogorvoslati lehetőséget nem ismer, ugyanakkor az Alaptörvény, illetve az Abtv. által bevezetett valódi alkotmányjogi panasz alkalmazásának lehetősége a népszavazási kérdések hitelesítése vagy egyéb népszavazási ügyek tekintetében meghozott jogerős bírósági döntések vonatkozásában is fennáll. Erre való hivatkozással két országos népszavazási kezdeményezés kapcsán érkeztek beadványok az Alkotmánybírósághoz. Az első ilyen tárgyú határozatában⁸⁹ az Alkotmánybíróság egyértelműen ki is mondta az alkotmányjogi panasz alkalmazhatóságát a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai határozattal szemben {Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy az ilyen tárgyú alkotmányjogi „panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt”. {Indokolás [21]}. Az érintett népszavazási kérdés a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomeróművi blokkok Magyarországon?”. Az ügyben a testület azt állapította meg, hogy „az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti kizárt tárgykör és az Egyezmény egyes rendelkezései viszonyát, egymásra vonatkoztatott értelmezését vitatja. Az indítványozók felülvizsgálati kérelme is erre irányult, a Kúria ezekben az értelmezési kérdésekben már állást foglalt, ezekkel összefüggésben alkotmányjogi kérdés nem vetődik fel.” {Indokolás [28]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem fogadta be az alkotmányjogi panaszt. Emellett a döntés még egy fontos, a későbbi gyakorlat szempontjából meghatározó megállapítást tett az Nsztv. és a Ve. összevetése alapján a népszavazással összefüggésben. A testület megállapította, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz” {Indokolás [20]}. A Ve. 233. §-a szerint – amelyet az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra is alkalmazni kell – a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt a döntés közlését követő három napon belül lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz. A testület három munkanapon belül dönt a panasz befogadhatóságáról, és ha befogadja azt, újabb három munkanap áll rendelkezésre az érdemi döntésre. Az Nsztv. 79. § (3) bekezdése olyan speciális rendelkezést tartalmaz, amely szerint az „országos népszavazási eljárásban” a fenti

⁸⁸ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 241.

⁸⁹ 3195/2014 (VII. 15.) AB végzés, ABH 2014, 2263.

határidők öt munkanaposak. E rendelkezés az Nsztv.-nek *Az országos népszavazási eljárás* című fejezetében található, amely a népszavazás kitűzésére vonatkozó rendelkezésekkel kezdődik. Ennélfogva az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „népszavazási eljárás” alatt az Nsztv.-ben csak az elrendelés utáni szakaszt kell érteni, így az alkotmányjogi panasz benyújtására és elbírálására vonatkozó rövid határidők is csak ebben a szakaszban alkalmazandók, azt megelőzően a kérelem benyújtására az általános 60 napos határidő az irányadó [30. § (1) bekezdés].

Az eddigi egyetlen, a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő döntése elleni alkotmányjogi panasz újabb általános megállapításokat eredményezett az Alkotmánybíróság eljárására nézve. 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában⁹⁰ a testület nemcsak, hogy befogadta az alkotmányjogi panaszt, de annak hely is adott. Határozatának komoly gyakorlati következménye is lett, tekintettel arra, hogy a támogató aláírások gyűjtése már folyamatban volt. Az érintett népszavazási kérdés az alábbi volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj-jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” A döntés során a gyakorlatban is alkalmazásra került a korábbi AB végzésben a határidők vonatkozásában megvetett elméleti alap, hiszen a panaszbeadványok benyújtására öt napon túl, de 60 napon belül került sor. Az Alkotmánybíróság a beadványokat határidőben érkezettnek nyilvánította. Az Alkotmánybíróság emellett elvi élel mondta ki határozatában, hogy a panaszbeadványokban állított alapjogi sérelmekre, illetve a hitelesítés megtagadását jelentő úgynevezett kizárt tárgykörök alaptörvényi szabályozására tekintettel az érdemi elbírálás során azt is vizsgálja, hogy a panasszal támadott bírósági döntéssel hitelesített népszavazási kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott tiltott tárgykörbe, felülvizsgálati hatáskörét ezzel meglehetősen széleskörűen értelmezve. Emellett azonban azt is rögzítette, hogy a kérdés egyértelműségére vonatkozó részben nincs felülvizsgálati hatásköre a Kúria döntésével szemben. {Indokolás [28] és [29]}.⁹¹ A jogorvoslati rend átalakulása óta összesen egy tucat esetben fordultak alkotmányjogi panasszal beadványozók népszavazási kérdés (országos vagy helyi) hitelesítésével kapcsolatos bírói döntéssel szemben az Alkotmánybírósághoz, ezek közül azonban csak az említett egyetlen esetben jártak sikerrel. Emellett néhány (9) esetben a népszavazási eljárás során hozott egyéb bírói döntések is kerültek az Alkotmánybíróság elé panasz útján.

Az Nsztv. hatálybalépése óta benyújtott mintegy 280 népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel szemben 98 esetben került benyújtásra bírósági felülvizsgálati kérelem a Kúriához. Az elbírált kérelmek mintegy 90%-át a Kúria elutasította és az NVB döntéseit helybenhagyta, míg 10% esetében megváltoztatta az elsőfokú döntést. Egy (a már említett) esetben alkotmányjogipanasz-eljárás eredményeképpen az Alkotmánybíróság, a Kúria döntését megsemmisítve, tartalmilag az NVB döntésével egyező határozatot hozott a hitelesítés megtagadására vonatkozóan.

A Kúria kezdettől figyelembe vette az Alkotmánybíróságnak a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos korábbi gyakorlatát, természetesen azzal, hogy az Alaptörvény, illetve az új Ve. és Nsztv. hatálybalépését követően a korábbi gyakorlat figyelembevétele

⁹⁰ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, ABH 2015, 697.

⁹¹ Erről lásd bővebben: KOMÁROMI 2016, 5–16.

csak a korábbi és a hatályos szabályozás egyezősége esetén vetődhet fel. A korábbi gyakorlattól való eltérés a leglátványosabban talán a 2. pontban említett esetekben merült fel.⁹²

6. A párhuzamossági moratórium következményei és a jogalkotó reakciója

Az 1.8. alpontban kifejtettek szerint az ügynevezett párhuzamossági moratórium megszűnési időpontjának pontatlan meghatározása komoly következményekkel járt. Az azonos tárgykörbe tartozó kérdések benyújtásánál több ízben a népszavazás jogintézményéhez méltatlan események történtek, ahogy arra az 1.8. pont alatt részletesen is kitértem. Emiatt szánta el magát a jogalkotó a változtatásra, amelynek lényege, hogy a párhuzamossági moratórium csak akkor áll be, ha a szervező által benyújtott aláírások száma jogerősen eléri az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében meghatározott mértéket.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvényben (a továbbiakban: törvénymódosítás) foglalt új szabályozás lényege, hogy ugyanabban a tárgykörben egyszerre több kérdést is hitelesítésre kerülhet, és egy időben több aláírásgyűjtés is folyhat. Az azonos tárgykörű kezdeményezések közül a leggyorsabb szervező kérdése juthat el az Országgyűléshez. A moratórium csak akkor kezdődik, amikor a legalább 100 ezer aláírás meglétét megállapító döntés jogerőre emelkedik. Ezt követően újabb azonos tárgyú kérdés benyújtására nem kerülhet sor, a már folyamatban lévő aláírásgyűjtéseket be kell szüntetni, az aláírásgyűjtő íveket pedig – időlegesen vagy véglegesen – vissza kell adni a Nemzeti Választási Iroda részére (19/B. §). Ha legalább 200 ezer aláírás összegyűlt, és a népszavazást az Országgyűlés jogerősen el is rendelte, a versengő, azonos tárgykörű népszavazási kezdeményezések megszűnnek. Ha azonban a leggyorsabb szervező csak 100 ezret meghaladó aláírást gyűjtött, és mérlegelése alapján az Országgyűlés nem rendeli el a népszavazást, a további kérdések szervezői a részükre fennálló gyűjtési időben új íveket kapnak a Nemzeti Választási Irodától, és folytathatják az aláírásgyűjtést, így akár az ő kérdéseik is az Országgyűlés elé kerülhetnek.

E 2016 májusától hatályba lépett változás valóban alkalmas volt a korábbi anomáliák kiküszöbölésére, és azóta megszűntek az ilyen jellegű problémák. A módosítás azonban azzal a következménnyel is járt, hogy a népszavazási kérdés hitelesítésének többé nem akadálya, hogy ugyanabban a tárgykörben egy másik kérdés már benyújtásra vagy hitelesítésre került. A népszavazási kérdés helyes megfogalmazásával küzdő választópolgárok is meglátták az új szabályozásban rejlő lehetőséget, és 2017 kora tavaszától sorozatosan kezdtek el érkezni az NVB elé azok a kérdések, amelyek ugyanabban a tárgykörben kívánnak népszavazást tartani, és ugyanazon vagy egymáshoz közel álló szervezőktől származnak. A kérdéssorozat benyújtásának valószínű célja, hogy ne egyesével kelljen a kérdés megfogalmazását újra meg újra átgondolni a hitelesítés elutasítását követően, hanem egyszerre több változattal lehessen kérni a hitelesítést. 2017. március 2-ától a beadványozók 130 népszavazási kérdést adtak be az NVB-hez, ez csaknem annyi, mint az elmúlt három évben összesen benyújtott kérdések száma. E 130 kérdésből 55 három különböző tárgykörhöz kötődött (Paks II., vagyonosodási

⁹² A jogorvoslati rendszer változásával kapcsolatos értékelést lásd még: KOMÁROMI 2014, 16–17.

vizsgálat, CEU). A kérdéssorozatok vonatkozásában azonban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra hivatkozva az NVB és a Kúria is megfogalmazta a jóhiszemű és rendeltetés-szerű joggyakorlás alapelveibe való ütközést, ahogy azt a 1.7. alpontban már részletesen kifejtettük. Az új szabályozási elvvel kapcsolatban egyrészt pozitív értékelést érdemel a népszavazáshoz való jog gyakorlásának szélesítése a kezdeményezői oldal tekintetében, ugyanakkor a választópolgár oldaláról egyrészt zavart okozhat a több kezdeményezés (Melyiket támogassam? Melyiket írtam már alá?), és a támogató aláírások megoszlása végső soron a kezdeményezések sikerét veszélyeztetheti.

Emellett azonban két tekintetben továbbra sem koherens a népszavazási szabályozás. Az említett törvénymódosítás párhuzamosan nem változtatta meg a helyi népszavazási kezdeményezés szabályait, így ott a párhuzamossági moratórium továbbra is a régi, szigorúbb formájában áll fenn. Ennek oka az lehet, hogy az országoshoz hasonló megelőzési problémák helyben nemigen merültek fel. Továbbra sem rendezte azonban a törvénymódosítás a jogerő problémáját. Bár a párhuzamossági moratórium vége már nem kapcsolódik kúriai döntéshez, a kezdő időpont több esetben is jogerős NVB, illetve kúriai döntéshez kötődik. Így az 1.8. alpontban említett Knk.IV.37.718/2015/3. számú kúriai végzésben⁹³ a jogerőre emelkedés három lehetőségeként megjelölt időpont tekintetében a törvény továbbra sem tartalmaz egyértelmű rendelkezést. Az új szabályozás bevezetésével egy, a korábbiakhoz hasonló helyzet kialakulásának esélye ugyan csökkent, de egyáltalán nem lehetetlen, hogy a kúriai döntés meghozatala, illetve annak publikálása körüli időben nyújtanak be új népszavazási kezdeményezést.

7. Az aláírás-ellenőrzés gyakorlata

Az Nsztv. az aláírásgyűjtő módszerén eredetileg nem változtatott, azt továbbra is aláírásgyűjtő íveken, a Nemzeti Választási Iroda által hitelesített (aláírt, pecséttel ellátott) ív mintapéldányának másolatán lehetett gyűjteni. A törvénymódosítás azonban az aláírásgyűjtő ívek tekintetében az országgyűlési választásokon használt ajánlóívek kezelésére vonatkozó szabályokhoz hasonló módszerre tért át. Ennek eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. A törvényjavaslat indokolása szerint: „Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek.”⁹⁴ A szigorú elszámolási kötelezettség garanciájaként az ajánlóívekhez hasonlóan a népszavazási aláírásgyűjtő ívek határidőn belüli be nem szolgáltatása esetére kötelező bírságot, ívenként 1000 forintot írt elő a törvény. Ehhez kapcsolódott továbbá az az 1.5. alpontban már említett módosítás, hogy a kérdés hitelesítéséhez szükséges támogató aláírásokra vonatkozó jogszabályi minta megszűnt, ugyanakkor e formai követelmény

⁹³ Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3771820153-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁹⁴ Magyarország Kormánya: T/9894. számú törvényjavaslat a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/09894/09894.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

nélkül is ugyanazoknak a tartalmi feltételeket kell teljesíteni a támogató aláírások vonatkozásában, mint az aláírásgyűjtő íven.⁹⁵

A népszavazást támogató polgárok aláírása vonatkozásában emlékezetes vita alakult ki az érvénytelen aláírások magas száma miatt a szervezők és a jogalkalmazók között. A szervezők az aláírásgyűjtő adatainak hiányossága, hibája esetére tagadták az aláírásgyűjtő ív érvénytelenségét, továbbá a hiányos, hibás, de az ellenőrző szerv rendelkezésére álló nyilvántartásokból beazonosítható adatokat megadó népszavazást támogató személyek aláírását elfogadhatónak tartották. Az NVB 3/2015. számú iránymutatásában az első kérdéssel érdemben foglalkozott, és az érvénytelenség mellett foglalt állást: „A tartalmi ellenőrzés lehetőségét kizáró jogértelmezés az adatkezelés célját tenné kérdésessé, felvetve egyúttal az adatkezelés célhoz kötöttsége alkotmányos követelményének sérelmét. A választási szerv ezért ellenőrzi az aláírást gyűjtő személy íven feltüntetett nevének, személyi azonosítójának vagy magyar állampolgárságát igazoló okirata számának valódiságát ezen adatoknak a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartás, vagy az útiokmány-nyilvántartás, vagy az állampolgársági bizonyítványok ügyviteli nyilvántartása vagy a honosítási okiratok ügyviteli nyilvántartása adataival való összevetésével.”⁹⁶ A támogató aláírások ellenőrzése vonatkozásában az iránymutatás visszaül az országgyűlési képviselők ajánlására vonatkozó 5/2014. számú iránymutatásban⁹⁷ foglaltakra, amelynek egyes rendelkezései a népszavazási eljárásban is alkalmazhatók. Ez utóbbi iránymutatás bizonyos „csekély mértékű” adateltéréseket tolerálhatóként határozott meg, tehát az abban meghatározott típusú eltérés nem eredményezte az aláírás érvénytelenségét. Az iránymutatás az alábbi hibákat fogadta el ilyennek:

- „a) nem tüntette fel a neve mellett a »dr.« megjelölést, de azt a központi névjegyzék a nevével tartalmazza;
- b) feltüntette, de a központi névjegyzékben nem szerepel neve részeként az ifjabb, idősebb, özvegy előtag, illetve ezen előtagok rövidítése;
- c) saját neve esetében a központi névjegyzékben szereplő több utóneve közül csak az egyiket tüntette fel;
- d) az anyja neve esetében annak a központi névjegyzékben szereplő több utóneve közül csak az egyiket tüntette fel;
- e) lakcíme településadatát rövidítve tüntette fel, de a település az ellenőrzés során egyértelműen beazonosítható (pl. Budapest-Bp., Debrecen-Db.) különös tekintettel a megadott postai irányítószámra;
- f) lakcímében a közterület elnevezését nem a magyar helyesírás szabályainak megfelelően tüntette fel (pl. Kossuth utca – Kosút utca), de a közterület elnevezése egyértelműen beazonosítható, vagy a közterület elnevezése megváltozott és a régi elnevezés szerint tüntette fel (pl.: Moszkva tér – Széll Kálmán tér);
- g) a közterület jellegét nem a központi névjegyzékben szereplő módon adta meg, de a megadott közterület jelleg azonos kategóriába tartozik (pl. út – útja – utca

⁹⁵ Családi és utónév, személyi azonosító vagy magyar állampolgárságát igazoló okiratának száma, anyja neve, aláírás, valamint hogy mindezek a kérdéssel azonos oldalon szerepeljenek. Nsztv. 15. § (2) bekezdés.

⁹⁶ 3/2015. NVB iránymutatás. Elérhető: www.valasztas.hu/3/2015.-szamu-iranymutatás (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁹⁷ 5/2014. NVB iránymutatás. Elérhető: www.valasztas.hu/5/2014.-szamu-iranymutatás (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

– körút, tér – tere – körtér, köz – köze, sor – ároksor – fasor), vagy a közterület jellegét a központi névjegyzéktől eltérően, rövidítve jelölte meg (pl. utca – u., körút – krt.).”

A Kúria megerősítette a 3/2015. számú NVB iránymutatást a tekintetben, hogy mivel az Nsztv. az aláírást gyűjtők részéről teljesítendő szabályként írja elő adatai szerepeltetését (név, személyi azonosító vagy magyar állampolgárságot igazoló okiratának száma, aláírás), ettől pedig az Nsztv. egyetlen jogszabályi helye sem enged eltérést, az ezekhez „kapcsolódó hiányosságok tehát azt eredményezik, hogy az íven szereplő valamennyi támogatói aláírás a 17. § első fordulatának megfelelően, érvénytelen lesz”. A döntés állást foglalt az adatok egyezősége tekintetében is: „az Nsztv. 21. § (4) bekezdésében foglaltak értelmében ezeket az adatokat kellett a központi névjegyzék adataival összevetni és csak teljes egyezés esetén lehetett az aláírást érvényesnek tekinteni. [...] Bármelyik adat hibája, hiányossága az aláírás érvénytelenségének jogkövetkezményét vonja maga után.”⁹⁸ Ez utóbbi kijelentés alapján joggal vetődhet fel az 5/2014. NVB iránymutatás felülvizsgálatának indokoltsága is, hiszen az ajánlások vonatkozásában a Ve. 122. § (2) bekezdése pontosan és kivételt nem tűrően határozza meg az ajánlóíven feltüntetendő adatokat (név, személyi azonosító, magyarországi lakcím, anyja neve). 2014-ben ugyanakkor a Kúria gyakorlatában kifejezetten figyelembe vette az iránymutatást, amikor maga bírált el jogorvoslat folytán ajánlásokat: „[a] Kúria a tételes átvizsgálás eredményeként minden olyan esetben, ahol – a Ve. 126. §-ában foglaltak, illetve az iránymutatásban írtak alapján is – erre lehetőség volt, az ajánlások érvényességével kapcsolatban a kérelmező javára foglalt állást és fogadott el 12 ajánlást érvényesnek OEVB által érvénytelennek nyilvánított 133 ajánlásból”.⁹⁹ Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy a Kúria joggyakorlata tartós változásának lehetünk tanúi a választópolgárok adatainak ellenőrzésére vonatkozóan? Sajnos ez a Kúria népszavazási döntéséből nem derül ki, nem határozza meg viszonyát az ajánlások tekintetében követett korábbi gyakorlathoz.

Az Nsztv. az aláírást gyűjtő polgár esetében csak adatainak feltüntetését és aláírását kívánja meg. Az Nsztv. 21. § (4) bekezdése szerint csak a kezdeményezést aláíró polgár azonosítását és választójogának megállapítását kell elvégezni a központi névjegyzék adataival való összevetés útján. Sem az említett iránymutatás, sem az idézett kúriai döntés nem tér ki arra, hogy az aláírást gyűjtő polgár adatainak hitelességét, netán választójogának fennállását ellenőrizni is kellene. Az iránymutatás szerint az aláírásgyűjtő személy adatai feltüntetésének célja az aláírásgyűjtő íven szereplő aláírások hitelességének biztosítása, valamint a választás tisztaságának megóvása. Ezek szerint országos népszavazási kérdés kapcsán támogató aláírást bárki gyűjthet választójogra való tekintet nélkül. A jelöltajánlást gyűjtő személy vonatkozásában is hasonlóan fogalmaz a Ve., mint az Nsztv., azaz a gyűjtő személy adatait csak feltüntetni kell, az adatok, köztük a választójog ellenőrzését csak az ajánlást adó polgárok vonatkozásában kell lefolytatni, a gyűjtő polgár tekintetében nem. Ez utóbbi a fennálló törvényi szabályok mellett nem is lenne lehetséges, hiszen a Ve. 122. § (6) bekezdése szerint az aláírást gyűjtő személynek csak a nevét és aláírását kell szerepeltetnie

⁹⁸ Knk.I.37.722/2016/3. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knki3772220163-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁹⁹ Kvk.III.37.327/2014/5. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiii3732720145-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

az ajánlóíven, amely önmagában kevés a választójogosultság ellenőrzésére. A népszavazás esetében azonban a kötelezően megadandó személyi azonosító és a lakcímadat már alkalmas lenne a választójogosultság ellenőrzésére.

Az 1.2. alpont alatt már utaltam az Alkotmánybíróságnak a népszavazáshoz való jog tartalmára vonatkozó megállapításaira. Ezek közül kiemelendő az a tétel, miszerint „[a] népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre” [52/1997. (X. 14.) AB határozat ABH 1997, 331., 344.]. Az említett pontban már megállapítottuk, hogy a népszavazás kezdeményezése vonatkozásában a választójoggal nem rendelkező választópolgárok, valamint a választópolgári érdekek képviselőjével össze nem függő tevékenységű szervezetek esetében nem mutatható ki igazolható alapjogi kapcsolat a választójog vonatkozásában. Az 1.2. pontban szintén idézett 31/2013. (X. 28.) AB határozat¹⁰⁰ ugyanakkor kifejezetten megállapította a pártoknak a népszavazási aláírások gyűjtéshez való jogát {Indokolás [30]}. Kérdés ugyanakkor, hogy az aláírásokat ténylegesen gyűjtő, az íveket kézjegyükkel ellátó személyeknek lehet-e alapjogi igénye a népszavazáshoz való jog eme részjogosítványára? Jogosult-e egy vétőképtelen 11 éves gyerek, egy gondnokság alatt álló kényszergyógykezelt, egy felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló vagy egy magyar állampolgársággal nem rendelkező személy a választópolgárok adatait, aláírásait gyűjteni, azokat kezelni, a szervezőnek átadni, azaz a népszavazási kezdeményezés sikere érdekében törvényi jogosultságokkal és kötelezettségekkel rendelkező szereplőként eljárni úgy, hogy nem tartozik a választópolgárok közösségébe, azaz a népszavazáson nem is szavazhat?

Álláspontom szerint nemcsak a választójog egészében, de annak részjogosítványai sem gyakorolhatók a választói közösségbe tartozás nélkül, ennél fogva a népszavazási aláírások gyűjtésének is alapfeltétele a választójog megléte. Az Nsztv. vonatkozó szabályozása tehát akkor felelne meg az alapjogi tartalomnak, ha a népszavazási aláírások gyűjtőjének személyes adatai, választójoga is ellenőrzésre kerülne, és az adathiány mellett az adathiba és a választójog hiánya is az aláírásgyűjtő ív érvénytelenségét vonná maga után.

8. A népszavazási kampány szabályozásának kérdései

A Kormány 2016-os népszavazási kezdeményezése számos kihívás elé állította a jogalkalmazókat. Elsősorban a kampányra vonatkozó rendelkezések alkalmazása vetett fel kérdéseket a szervezőre vonatkozó szabályok alkalmazhatósága kapcsán. Az Nsztv. a népszavazás során alkalmazható kampányeszközök tekintetében speciális rendelkezéseket tartalmaz a Ve.-hez képest. Egyrészt a politikai reklám, másrészt a névjegyzékből történő adatszolgáltatás alanyaiként a kezdeményezés szervezőit, valamint a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártokat nevezi meg (69–70. §). A 2016. október 2-ára kitűzött kvótanépszavazás kampánya során merült fel, hogy a népszavazást kezdeményező Kormányt szervezőnek kell-e tekinteni. Az Alaptörvény a Kormányt a köztársasági elnök és a választópolgárok mellett kezdeményezőnek nevezi. Az Nsztv. a választópolgári kezdeményezés szervezőjére vonatkozó szabályok mel-

¹⁰⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, ABH 2013, 909., 915.

lett helyenként külön említi a köztársasági elnök vagy a Kormány által kezdeményezett, népszavazásra javasolt kérdésre vonatkozó szabályokat (például azonos tárgyú kérdések benyújtásának szabályai, a kezdeményezés visszavonásának szabályai), máshol csak a szervezőről szól. A Kúria már a kérdés NVB általi hitelesítését helybenhagyó határozatában szervezőként nevezi meg a Kormányt, illetve a képviselőjében eljáró minisztert,¹⁰¹ majd így lett megnevezve az Alkotmánybíróságnak az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V. 10.) OGY határozatának vizsgálata tárgyában hozott alkotmánybírói határozatban is.¹⁰²

A politikai reklámra fordítható időkeret felosztása az NVB feladata. Ennek során arról is állást kellett foglalnia, hogy kik jogosultak politikai reklám közzétételére. 46/2016. NVB határozatában a testület a Kormánynak a fenti döntésekben is *expressis verbis* megjelenő szervezői minőségére hivatkozott. Az NVB kifejezetten megállapította, hogy „akkor mikor a Kormány illetve a köztársasági elnök kezdeményez népszavazást, az országos népszavazási kezdeményezés szervezőjének a Kormányt, illetve a köztársasági elnököt kell tekinteni. Az Nsztv. tehát figyelemmel az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésére, az országos népszavazás kezdeményezése szempontjából három szervezői kört különít el: a választópolgári kezdeményezését, melynek lehetséges alanyait meg is határozza a 2. § (1) bekezdésében, a Kormányt, valamint a köztársasági elnököt.”¹⁰³ A reklámidők felosztására is ennek megfelelően került sor, vagyis a Kormány a szervező jogán részesült a politikai reklám közzétételének lehetőségéből. Az NVB e döntését senki nem támadta meg, így az jogerőre emelkedett.

Egy későbbi, konkrétan a kampányban a Kormány egyik politikai reklámjával kapcsolatban benyújtott kifogás a reklám tartalmának kifogásolása mellett arra is hivatkozott, hogy a Kormány nem vehetne részt a kampányban vagy csak semleges pozícióban lehetne annak részese. Korábbi döntését és ezzel a Kormány szervezői minőségét mind az NVB, mind a Kúria megerősítette.¹⁰⁴

Az említett gyakorlat tehát következetesnek tűnik a Kormány szervezői szerepét illetően, ugyanakkor a fogalmak nem következetes használata miatt megfontolandó az Nsztv.-ben egyértelművé tenni ezt az értelmezést. Ez annál is inkább indokolt, mert a köztársasági elnök kezdeményezése esetén is ugyanezek a kérdések vetődnek fel, illetve további bizonytalanságot okoz a szervezőnek a választási szervekbe történő delegálási joga [Nsztv. 83. § (2)–(3) bekezdés], tehát: a Kormány vagy a köztársasági elnök hogyan élhet ezzel a joggal, kiket delegálhat a bizottságokba?

A Kormányt egyértelműen szervezőnek minősítő döntések alapján a szervezőnek biztosított másik kampányeszköz, a választói névjegyzék rendelkezésre bocsátása is megillette a Kormányt. Az Nsztv., akárcsak generálisan a Ve., nem a teljes választói névjegyzék,

¹⁰¹ Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3722220169-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁰² 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 241.

¹⁰³ 46/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/46-2016-nvb-hatarozat-a-2016-oktober-2-napjara-kituzott-orzagos-nepszavazas-kampanyidoszakaban-a-kozszoalgalati-mediaszoalgalato-linearis-mediaszoalgal (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁰⁴ 53/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/53-2016-nvb-hatarozat-dr-n-a-maganszemely-által-benyujtott-kifogas-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.); Knk.I.37.723/2016/3. számú végzés Elérhető: www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkI3772320163-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

hanem a szavazóköri névjegyzék adatait biztosítja az igényjogosultak számára, amelyben nincsenek benne a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok. A Kormány, élve a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 19/A. §-ában számára biztosított lehetőséggel, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalától megkérte a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok jegyzékét, és rászükre a népszavazással kapcsolatos levelet jutattott el. Az ezzel kapcsolatban az NVB-hez benyújtott kifogás szerint a Kormány tevékenysége sérti az esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, mivel a határon túli választópolgárok adataihoz a kampányban részt venni jogosult pártok nem férhetnek hozzá. Az NVB elutasította a kifogást arra való hivatkozással, hogy az Nytv. 17. § (1) bekezdése alapján, a 18. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt kapcsolatfelvételt szabályozó rendelkezés alkalmazásával mind az őt, az országos népszavazás kezdeményezésében részt nem vevő, az Országgyűlésben frakcióval rendelkező pártnak is van hozzáférése.¹⁰⁵ A Kúria ezzel szemben úgy értékelte, hogy az Nytv. 19/A. §-a szerinti esetben a Kormány közhatalmi szereplőként jogosult a nagykorú, magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok név- és lakcímadatainak megismerésére a polgárok személyre szóló tájékoztatása, illetve a polgárok álláspontjának megkérdezése céljából. A kifogással érintett levél azonban a Kúria szerint nem felel meg ennek a kritériumnak, és azt kampányeszköznek minősítette. Rögzítette továbbá: „Amennyiben azonban a Kormány az országos népszavazás Szervezőjének minősül, akkor a kampány tevékenysége során csak azt az adatbázist használhatja, amely a kampányban résztvevő [sic!], törvényi szinten szabályozott további személyi kör számára ugyanígy elérhető. A Kormány mint Szervező az országos népszavazási kampányban kampányeszközeinek terjesztésére nem használhat olyan adatbázist, amelyhez az Nytv. 19/A. § szerinti eljárásban, a közhatalom gyakorlójaként jutott.”¹⁰⁶

A népszavazási kampánnyal kapcsolatban érdemes még felidézni azt a precedensértékű esetet, amely a Kormány által televíziós és rádiós médiaszolgáltatásban közzétett társadalmi célú hirdetés tartalma kapcsán merült fel. Az érintett hirdetésben a „Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án”, valamint a „Szavazzon október 2-án!” szövegek szerepeltek. Az NVB elutasította a kifogást, amely szerint a hirdetés politikai reklám volt, és emiatt a választói akarat befolyásolását célozta. Az NVB álláspontja szerint a műsorszám valójában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti alapjog, a népszavazáson való részvétel jogának gyakorlását szorgalmazta, így nem hordozott politikai üzenetet.¹⁰⁷ A Kúria ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a népszavazáson való részvétel, illetve távolmaradás is a politikai kampány része lett, egyes szervezetek a távolmaradás mellett kampányoltak. „Ebben a kontextusban – hangsúlyozandó, hogy kampányidőszakban – a Kormány megbízásából készült, a részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés,

¹⁰⁵ 77/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/77-2016-nvb-hatarozat-dr-n-a-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁰⁶ Kvk.I.37.888/2016/3. számú végzés. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvki3788820163-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁰⁷ 111/2016. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/111-2016-nvb-hatarozat-dr-cz-cs-a-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

ami azonban a politikai reklám ismérve.¹⁰⁸ Ennek alapján a Kúria megállapította a jogsértést. A Kúria döntésével szemben azonban az érintett médiaszolgáltatók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. Az Alkotmánybíróság a Kúriától eltérő álláspontra helyezkedett a hirdetés tartalmának megítélésével kapcsolatban:

„[51] Az Alkotmánybíróság elfogadta a Kúriának azt a megállapítását döntése alapjául, hogy a vitatott közlés a tartalma alapján önmagában nézve nem irányul a népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszok (»igen« »nem« »érvénytelen«) közül egyiknek sem a támogatására, hanem csupán közérdekű célt szolgál. Az a körülmény, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy az Alaptörvény értelmében a közlés a kérdésnek a Kormány – mint kezdeményező – által kívánt módon való megválaszolására irányulna.

[52] A Kúria végzésével az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra. A Kúria döntése alkalmas arra, hogy – mintegy öcenzúráként – a műsorszolgáltatót visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. A Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével ennek következtében megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát.¹⁰⁹

A jogesetnek volt egy érdekes, a Ve. egyik jogorvoslati szabályának hiányosságára kiható következménye is. Az érintett alkotmányjogi panasszal élő jogi személyekkel ugyanis a Kúria határozatát nem közzölték, tekintettel arra, hogy a Ve. 232. § (3) bekezdése szerint a bírósági határozatot azzal kell közzélni, akivel a másodfokon eljáró választási bizottság határozatát közzölték. Az NVB azonban a hirdetéssel kapcsolatos kifogást elutasította, és a médiaszolgáltatókra nézve nem állapított meg kötelezést, így a határozatot sem közzölték velük. Az Alkotmánybíróság 6/2017. (III. 10.) AB határozatában megállapította, hogy „az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közzölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz”.¹¹⁰

9. A helyi népszavazáson választásra jogosultak körének meghatározása

2017. elején merült fel a helyi népszavazáson választásra jogosultak körének meghatározásával kapcsolatos jogértelmezési, jogalkalmazási kérdés. Az „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai

¹⁰⁸ Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzés. Elérhető: www.lb.hu/hu/valhat/kvkiv3793420162-szamu-hatarozat (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁰⁹ 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 393., 407. Elérhető: http://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/abh2016_elektronikus.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹¹⁰ 6/2017. (III. 10.) AB határozat rendelkező rész. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9CC7A79747B335FCC12580590043E617?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

játékok megrendezésére irányuló pályázatát?” népszavazási kérdés hitelesítésének jogerőre emelkedésekor a Fővárosi Választási Iroda (FVI) közölni kívánta a szervezővel, hogy pontosan hány aláírás szükséges a helyi népszavazás eredményes kezdeményezéséhez. A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. rendelet 62/A. § értelmében a Fővárosi Közgyűlés köteles helyi népszavazást elrendelni, ha azt a fővárosi választópolgárok legalább 10%-a kezdeményezi. Megjegyzendő, hogy erről a tájékoztatási kötelezettségről törvény nem rendelkezik, mint ahogy arról sem, hogy mely napra vonatkozóan kell rögzíteni a választópolgári létszámot. Az FVI a kérdés hitelesítése jogerőre emelkedésének napjával kérte a Nemzeti Választási Irodát mint a választói névjegyzék vezetését végző szervezet, hogy adjon tájékoztatást a választópolgárok számáról. Az NVI a kért adatot annak alapulvételével számolta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése értelmében helyi népszavazáson az jogosult „részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó”. Ezt pedig úgy értelmezte, hogy azok jogosultak, akik az érintett napon megtartandó időközi fővárosi önkormányzati választáson választhatnának. Az FVI ennek alapján tájékoztatta a szervezőt a szükséges aláírások számáról. Nem sokkal később a Fővárosi Választási Bizottság (FVB) jegyzőkönyvi határozatában rendelkezett az aláírások ellenőrzésének elveiről. Ebben meghatározta, hogy azokat a polgárokat tekinti aláírásra jogosultnak, akiknek lakóhelyük vagy tartózkodási helyük Budapesten van.¹¹¹ Az FVB tehát minden budapesti lakóhellyel és tartózkodási hellyel rendelkező polgárt választópolgárnak tekintett. Az NVI ugyanakkor a választópolgári létszámra vonatkozó adatot a Ve. 307/C. § (2) bekezdése figyelembevételével rögzítette, amely szerint „az a választópolgár, aki lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik azon a településen, illetve abban az egyéni választókerületben, ahol a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek legutóbbi általános vagy időközi választásának napján a szavazóköri névjegyzékben szerepelt, csak ugyanazon településen (ugyanazon egyéni választókerületben) vehető fel a szavazóköri névjegyzékbe”. Ebbe a számba tehát egyrészt nem számítanak bele, akik a legutóbbi általános önkormányzati választáson budapesti lakóhelyük ellenére, nem Budapesten, hanem a tartózkodási helyük szerinti másik településen vagy budapesti tartózkodási helyük ellenére a lakóhelyük szerinti településen szavaztak. Beleszámítanak viszont az NVI adatszolgáltatása szerinti választópolgárszámba azok a polgárok, akik nem budapesti lakóhelyük ellenére budapesti tartózkodási helyükön vagy nem budapesti tartózkodási helyük ellenére budapesti lakóhelyükön szavaztak. Az NVI számítása alapján megadott választópolgárszám 1 385 262 fő volt, míg az FVB értelmezése szerint ez meghaladta volna az 1,5 milliót. A jogértelmezési vita a konkrét népszavazási kezdeményezés eredményét nem befolyásolta, tekintve, hogy mindkét számhoz képest jóval több aláírást nyújtottak be a beadványozók. A jogértelmezés tisztázatlansága miatt azonban az FVB az ellenőrzés eredményét megállapító határozatában óvakodott bárminemű állásfoglalástól, és csak az ellenőrzött aláírások számát állapította meg, amely szerint 151 239 érvényes aláírás került ellenőrzésre. A határozat nem rögzítette, hogy hány érvényes aláírás szükséges az eredményes kezdeményezéshez, és nem mondta ki, hogy az ellenőrzött aláírások száma meghaladja az önkormányzati rendeletben

¹¹¹ 1/2017.02.01/Jkv. Elérhető: <http://budapest.hu/valasztas/Documents/FVB/2017%20FVB/1-20170201-Jkv.pdf>
(A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

meghatározott mértéket.¹¹² A határozattal szemben benyújtott fellebbezés alapján az NVB határozatában egyrészt megállapította, hogy az FVB kiindulópontja a választásra jogosultak vonatkozásában hibás volt. Az NVB rögzítette, hogy „bár a helyi népszavazáson való részvétel tekintetében több értelmezési lehetőség is felmerülhet, azonban a jelenlegi jogszabályi környezetben az az értelmezés biztosítja leginkább a választójog egyenlőségét és a választás tisztaságát, illetve az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének és a részvételre vonatkozó részletszabályokat meghatározó sarkalatos törvényi rendelkezéseknek a megvalósulását, amely szerint azok jogosultak részt venni egy helyi népszavazáson, akik az adott településen egy időközi önkormányzati választáson választópolgárként jogosultak lennének szavazni”.¹¹³ Az NVB álláspontja szerint az FVB értelmezése alapján az önkormányzati választástól és a Ve. általános részi szabályától eltérően a választópolgár elvileg egyszerre több népszavazási eljárásban is részt vehetne, egyszerre több szavazóköri névjegyzékben (lakóhely szerinti és tartózkodási hely szerinti) is szerepelhetne. Ez pedig azt eredményezi, hogy az Alaptörvényben lakóhely és a tartózkodási hely közötti kapcsolatot rögzítő „vagy” kitétel helyébe a gyakorlatban az „és” kifejezést kellene érteni. Az NVB hozzátette továbbá: „A népképviselő elvének oldaláról is felvet kérdéseket ez az értelmezés, hiszen a polgár »mindössze« tartózkodási helye alapján és nem lakóhelye okán veszi vissza az adott közügyben a hatalomgyakorlást, vagy úgy gyakorolja a helyi népszavazás jogát, hogy azt egy olyan testülettől veszi vissza, melynek megválasztásában nem vett részt és egy időközi önkormányzati választás esetében sem vehetne részt, mely jelentős aránytalanságot szülne a két hatalomgyakorlási forma között. A névjegyzék rögzítetlensége különösen kisebb települések esetén veszélyezteti a választási eljárás tisztaságát is, hiszen az aláírásgyűjtés folyamán létesített tartózkodási hely alapján vehetnek részt az eljárásban olyanok, akik egyébként a helyi közügyekben nem érintettek, a képviselő-testület megválasztásában nem vettek részt. Így kivétel születne a jelenlegi gyakorlatban valamennyi választástípusban egyenesen érvényesített elv alól, hogy a magyarországi lakóhely és tartózkodási hely együttes megléte esetén a választójog gyakorlása szempontjából prioritást élvez a lakóhely.”¹¹⁴

Mindemellett az NVB azt is megállapította, hogy természetesen jogszabálysértő egy olyan gyakorlat, amely más jogosulti kört állapít meg a kezdeményezők minimumszámának meghatározásakor, majd ismét mást az aláírások érvényességének ellenőrzése kapcsán. A NVB határozatában továbbá azt is megállapította, majd pótolta az FVB határozat hiányosságait.¹¹⁵ A határozattal szembeni kúriai végzés az NVB határozatának utóbbi megállapításaival, illetve a jogosulti körnek az eljárás során kétféleképpen történő figyelembevételének jogszabálysértő jellegével egyetértett. Nem osztotta azonban a Kúria az NVB-nek a helyi népszavazásra jogosultak száma meghatározásának módjára vonatkozó, az Alaptörvény a Ve. és az Nsztv. rendelkezéseinek összevetése alapján kialakított álláspontját. A kúriai

¹¹² 6/2017. (III. 7.) FVB határozat. Elérhető: <http://budapest.hu/valasztas/Documents/FVB/2017%20FVB/6-2017-FVB-03-07-A1%C3%A1%C3%ADr%C3%A1sE.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹¹³ 3/2017. NVB határozat. Elérhető: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/3-2017-nvb-hatarozat-m-j-maganszemely-es-dr-sz-m-g-maganszemely-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹¹⁴ 3/2017. NVB határozat.

¹¹⁵ 3/2017. NVB határozat.

döntés indokolásában arra utal, hogy a jogi szabályozásból valójában hiányoznak azok a rendelkezések, amelyek a vitát eldönthetnék, így a tisztázás a jogalkotó feladata lenne.¹¹⁶

Ez esetben is szükségesnek látszik tehát a szabályozás egyértelművé tétele. Ehhez az Alaptörvény érintetlensége esetén el kell döntenet az alkotmányjogi vitát, hogy eltérhet-e a közvetett és a közvetlen demokráciában részt venni jogosultak köre, és jogosult-e a polgár egy időszakban két településen is részt venni a helyi népszavazásban. Álláspontom szerint az NVB érvelése logikus, ugyanakkor nem látok olyan erős alkotmányjogi érvet az ellen, hogy törvényben ne lehetne ettől eltérően, a tartózkodási hellyel rendelkezőkre is egyértelműen kiterjeszteni a népszavazási jogosultságot. Ekkor azonban mindenképpen indokolt, hogy a jogosultság – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényhez illeszkedően – csak a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet létesített polgárokat illesse meg.

Összegzés

Az elvégzett kutatás alapján az Nsztv. vonatkozásában az alábbi főbb megállapítások tehetők:

- Az új törvényi szabályozás az Alaptörvény rendszerébe illesztette a népszavazás intézményének részletes szabályait, számos esetben felhasználva, kodifikálva a korábbi jogalkalmazás tapasztalatait.
- Komoly eredményeket ért el az intézmény iránti tisztelet helyreállításában a komolytalan, a népszavazás intézményét lejárató kérdések számának drasztikus lecsökkentésével.
- A párhuzamossági moratóriumban bekövetkezett anomáliát egy törvénymódosítással sikerült kezelni.
- Előremutató a jogalkalmazók számára a Kúria jogfejlesztő tevékenysége.
- Fokozott garanciát biztosít az Alkotmánybíróság szerepe.

Ugyanakkor még mindig több pontatlanság, következtetlenség szerepel a törvényben, ezek megnyugtató rendezése további garanciát jelentene a népszavazás iránti tisztelet kiterjesztésére.

Felhasznált irodalom

2017. évi országos népszavazási kezdeményezések. Elérhető: www.valasztas.hu/2317 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

BUTTIN, Anne-Marie (2006): *A klasszikus Görögország*. Budapest, Korona.

KOMÁROMI László (2014): A népszavazásra vonatkozó szabályozás vonatkozásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers*, No. 35.

¹¹⁶ Kvk.V.37.244/2017/3. számú végzés. Elérhető: <http://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3724420173-szamu-hatarozat> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

KOMÁROMI László (2016): Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről. *Jogesetek Magyarázata*, 7. évf. 1–2. sz. 5–16.

TÉGLÁSI András (2014a): A népszavazáshoz való jog mint alapjog. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 2. évf. 2. sz. 91–103. Elérhető: https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Acta%20Humana%202014_2_04_TeglasiA.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

TÉGLÁSI András (2014b): Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA Law Working Papers*, No. 19. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

II. RÉSZ

TANULMÁNYOK A VÁLASZTÓJOG ÉS A VÁLASZTÁSI RENDSZEREK AKTUÁLIS KÉRDÉSEIRŐL

Vákát oldal

Mráz Ágoston Sámuel

A német és a magyar választási rendszer jellemzői és csereszabatoságának korlátjai

1. Bevezető

Dolgozatom a tudományosság által kevésbé kedvelt „mi lett volna, ha” kérdésfeltevésével foglalkozik, amely azonban az általános európai instabilitási hullám¹ közepén, valamint a nyugat-európaiak és a közép-európaiak egymás közjogi intézkedéseivel szemben kialakult kölcsönös bizalmatlansága² miatt mégis indokolt. Az alábbiakban a német politikai stabilitás helyreállításának lehetséges intézményes feltételeiről lesz szó a magyar modell alapján, valamint a német modell magyar importjának feltételezhető következményeiről.

Mindenekelőtt azonban a szokatlan német instabilitás politikai okairól kell szót ejteni, amelyet természetesen intézményközpontú reformokkal egyedül nem lehet felszámolni. 2015 őszén hatalmas horderejű változások történtek pillanatok alatt Németországban. Az azonosítatlan menedékkérők befogadása a humanizmus nevében, de a nemzetközi szerződéseket megsértve, hamar társadalmi feszültségekhez és így politikai vitákhoz vezetett. Ennek köszönhette a tetszhalott, rendszerkritikus *Alternativa Németország számára* (AfD) nevű párt a megerősödését, majd a 2017-es választáson a parlamenti bejutását. A menedékkérőkkel kapcsolatos kancellári politikával sokkal többet elégedetlenek mind a mai napig, mint ahányan az AfD-re szavaztak, úgyhogy a probléma gyors megoldásának híján ez folyamatos választói tartalékot és ezáltal tartós fennmaradást biztosít a berlini köztársaság legújabb rendszerellenes pártjának.

Sokáig úgy tűnt, hogy a kancellár és pártja politikai-taktikai szempontból haszonélvezője is lehet az új, jobboldali ellenzéknek. Merkel magabiztosan jelentette ki, hogy feladja a volt bajor kormányfő és az uniópártok sikertelen kancellárjelöltje (1980), Franz Josef Strauss híres tézisé, miszerint a CDU/CSU-tól jobbra nem lehet komolyan vehető parlamenti erő. Azt remélte, hogy a kétoldali ellenzék léte megakadályozza a baloldal strukturális többségét, amely 2017-ig potenciálisan lehetővé tette volna egy vörös-vörös-zöld,³

¹ A dolgozat készítésekor Németországnak 100 napja csak ügyvezető kormánya van, amely 1945 óta nem fordult elő, az Egyesült Királyságban koalíciós kabinet irányít, a francia elnök könnyen jött népszerűsége könnyen elillanónak tűnik, Spanyolországban és Olaszországban szeparációs törekvések gyengítik a központi hatalmat, és Dél-Európa, mindenekelőtt az olaszok és a görögök pedig a kormányzati legitimitációt erősen megkérdőjelező intézkedésekkel próbálják rendbe rakni gazdaságukat.

² Az Európai Bizottság példátlan, a lisszaboni szerződés 7. cikkelyére hivatkozó „jogállamiság-eljárást” indított Lengyelországgal szemben igazságügyi reformja miatt, a közép-európaiak pedig a kötelező betelepítési kvóta jogalkotását és a bizottság jogérvényesítésének kettős mércéjét hánytorgatják fel.

³ Az SPD, a Die Linke és a Bündnis 90/Die Grünen koalíciója.

Merkel és a CDU nélküli koalíció megalakítását, és az új pártrendszerrel megerősíti a CDU hatalmi pozícióját. „A műtét sikerült, de a beteg meghalt” – így foglalható össze a 2017-es választási eredmény Merkel szempontjából. A baloldal ugyan semmilyen formában nem alakíthat kormányt a következő ciklusban, de a rendszerkritikus választók megerősödése miatt az addig kormányzó néppártok számos támogatójukat elvesztették, a 2017-ig 80%-os⁴ közös parlamenti többségük aránya 56%-ra csökkent, a CDU-val pedig sem az SPD, sem az FDP nem akart igazán közös kabinetet alkotni a kisebbik partner előnytelen pozíciójával kapcsolatos rossz tapasztalatuk miatt.

Éppen ebben a helyzetben jött volna jól a CDU-nak, ha az Alkotmánybíróság 2009-es döntése után eredeti szándékai és nem a később választott „kompromisszumos megoldás” alapján alakult volna át a választási rendszer 2013-ban. Az eredeti elképzelés ugyanis a győztes párt pozíciójának megerősítését eredményezte volna, a végül törvényerőre emelt modell viszont a *superarányosságot*, azaz a listás választási eredményeknek minden tekintetben megfelelő mandátumelosztási rendszert érvényesítette. Ha maradtak, sőt felerősödtek volna a többségi elemek, a 2017-es választások után is sokkal könnyebb lett volna kormányt alakítani, az arányos képviseleti elv kiterjesztése azonban ezt megnehezítette.

Tanulmányomban először bemutatom a német választási rendszer kialakulását, csodáját és az újraegyesítéssel létrejött berlini köztársaság önfejlesztő intézkedéseit, majd a magyar választási rendszer történeti fejlődését vázolom. Az egyes rendszerek részletszabályai néha nagyon fontos befolyásolói a választási végeredménynek. De a hagyományok és az önfejlesztő reformok ismerete is szükséges, hogy a modellesere nélkül is azonosítani lehessen az egyes rendszerek átalakulását. Ha teljes modelleserére nem is kerül sor, de az egymástól való tanulás egy kultúrkörben egyáltalán nem elképzelhetetlen. 1989-ben Magyarország sokat tanult a német választási rendszer technikai részleteiből. A rendszerismertetések után megvizsgálom, mi lett volna, ha 2013-ban és 2017-ben a németek a magyar választási rendszer szabályaival szavaztak volna, illetve végül azt elemzem, hogy mi lett volna a hatása, ha a magyarok szavaztak volna 2014-ben „német módszerrel”.

A választási rendszer felcserélése természetesen mesterséges, a választási reformok a valóságban sokösszetevős eljárás eredményeként születnek meg, akár a hatalmon lévők önérdéke, akár a választópolgárok közérdeke alapján. Sokan tudják, hogy hazájuk választási rendszerének melyek az előnyei és hátrányai, illetve az íratlan szabályai. Mégis tény, hogy sok választópolgár a rendszerről és hatásmechanizmusairól keveset vagy semmit sem tud, amikor leadja szavazatát. A német választási rendszer kapcsán a becslések akár minden második szavazóra vonatkozó tudatlanságot sem zárnak ki.⁵ Végül a csereszabatoság tézisének különös vonzerőt ad, hogy a választópolgárok szintjén mind a német, mind a magyar választási rendszer azonos: a polgároknak mindkét országban egyéni jelöltekre és pártlistákra kell voksolniuk egy fordulóban, két szavazattal. A különbség csak ezután kezdődik, a mandátumszámítás *black boxában*, amely azonban két teljesen eltérő mandátumkiosztási rendszert eredményez.

A dolgozatnak két célja van a tudományos vizsgálat hipotéziseinek ellenőrzésén túl. Egyrészt szeretnénk felhívni a figyelmet a mandátumszámítás jelentőségére és ezzel

⁴ Ebben az 5%-os küszöb szabályának is közvetett, de jelentős része volt, mert az FDP-t és az AfD-t is kizárta a parlamentből.

⁵ Lásd: BEHNKE 2015.

a választói akaratot nem sértő reformlehetőségekre, amelyek elősegítik a stabil európai kormányok kialakítását. Másrészt a modellszámítások révén szeretnénk faktualizálni az egymás választási rendszerével szembeni előítéleteket. Aki megfordul német közírók, tudósok vagy döntéshozók társaságában, sokszor találkozik kétségeikkel a magyar politikai rendszer állapotaival kapcsolatban, de abban is sok kétség fogalmazódhat meg a német politikai rendszer működésére vonatkozóan, aki magyar nyelvű sajtótermékeket olvas a német politikai helyzetről. Jó lenne, ha a következő sorok a kétoldalú bizalmatlanságot is tudnák enyhíteni.

2. A német önfejlesztő választási rendszer elemzése, különös tekintettel a 2013-as és a 2017-es szövetségi választások tapasztalataira

2.1. Történelmi előzmények

Az első világháború előtt, a császári időkben Németországban csonka parlamentarizmus alakult ki. A kancellár ugyanis az uralkodónak, nem pedig a népképviselőknek volt felelős. Ebben a helyzetben nem meglepő, hogy a választási rendszer is meglehetősen sok kívánnivalót hagyott maga után. Ugyan a választójog léptéről lépésre bővült, de az egyszemélyes választókerületek választópolgárszáma jelentős aránytalanságot mutatott, és az induló pártokat is erőteljesen megszurte az államhatalom a szociáldemokraták és a kommunisták rovására.

A vesztes világháború a teljes politikai rendszert maga alá temette. Az ezután megalkult weimari köztársaság fő küldetése a császári idők hibáinak és igazságtalanságainak kijavítása volt. Az Alkotmány megfogalmazásakor ezért a választási rendszert sem hagyhatták figyelmen kívül, és a többségi képviselet elvét az arányossal cserélték fel. Az új választási rendszer célja az volt, hogy a parlament összetétele minél inkább a választók pártpreferenciáját képezze le, ne pedig a kormányozhatóságot vagy a polgári pártok érdekeit tartsa szem előtt. 35 választókerületre osztották az államterületet, amelyeken minden pártlista 60 ezer szavazat után kapott egy mandátumot. A töredékszavazatokat a választókerületi tömörülések (2-3 választókerület egybeszámítása) alapján újra megpróbálták mandátummá transzformálni, ismét 60 ezer szavazathoz kötve egy Reichstag-széket. Az utolsó, harmadik körben birodalmi szinten osztottak még ki mandátumokat 60 ezer, a második kör után is fennmaradt töredékszavazatonként, sőt minden 30 ezernél több maradékszavazatért is járt mandátum.⁶ Az automatikus mandátumkiosztás következménye az volt, hogy a Reichstagnak nem volt állandó létszáma: a választópolgárok részvételi hajlandóságától, illetve a leadott érvényes szavazatok számától függött, hogy hány képviselője lett a törvényhozásnak. Ezt megakadályozhatta volna az eredetileg tervezett d'Hondt-eljárás alkalmazása, de a ma is kedvelt matematikai formula akár több százalékpontos eltéréshez is vezethet a választói akarattól, ezért – a császári idők igazságtalanságának meghaladását kívánva – elvetették alkalmazását már 1919-ben.

Az automatikus mandátumkiosztás automatikus következménye, hogy kis pártok is bejuthatnak a parlamentbe, amennyiben 60 ezer szavazót összegyűjtenek egy választókerületben,

⁶ NOHLEN 2014, 364.

sőt a harmadik szinten akár ennek felénél több is elegendő lehetett. A kötött parlamenti mandátumszámok esetén ezzel szemben gyakori, hogy természetes vagy törvényi küszöbök szűrik ki az induló minipártokat, és ezzel koncentrálják a pártrendszert. A weimari köztársaság pártrendszerét azonban nem koncentrálták semmi, így a választási rendszer az egyik felelőse a pártrendszer fragmentációjának, illetve a koncentráció elmaradásának. Természetesen ez csak az egyik és nem az egyetlen: a területi, kulturális, felekezeti és különösen a gazdasági különbségek adták a sokszínűség alapját, amely ellen a választási rendszer nem tudott fellépni. Számszerűen ez azt jelentette, hogy 1920-ban 10, 1928-ban már 15, 1932 két választásán pedig 14 és 13 párt jutott be a parlamentbe.⁷ Ráadásul az arányos képviselet elvét megtestesítő zárt pártlisták miatt a politikai osztály összeállítási joga révén a pártok vezetése és bürokráciája nagy hatalomra tett szert, sőt a parlament könnyű feloszlási lehetősége miatt az egyes képviselők nem is lehettek biztosak egzisztenciájuk és befolyásuk fenntartásában a pártközpont akarataival szemben. A fragmentált pártrendszer tehát nemcsak a tudományos kategorizálás miatt fontos, hanem az egyes pártszervezetek ereje és központi szerepe miatt a hatalmi struktúra egyik fő jellemzője is volt. Ebben a helyzetben természetesen a bürokratikus tömegpártok, a náciak, a szociáldemokraták és a kommunisták relatív előnyben voltak, hiszen tömeges tagságuk és fejlett pártszervezetük a választókerületek helyi társadalmának többségi támogatása nélkül is maximalizálni tudta mandátumszámukat. Érdekesség, hogy a választási rendszeren a nemzetiszocialista diktatúra alatt sem kellett változtatni, csupán az indulók számát csökkentette egyre a rezsim. A weimari köztársaság választási rendszere tehát a diktatúra kialakulásáért nem felelős, ami azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetett volna olyan rendszert létrehozni, amelyben a demokrácia leépítése nehezebben következett volna be. Ezért nem csoda, hogy a császárság választási rendszere ellenében megfogalmazott weimari modell maga is népszerűtlen lett 1945 után.

2.2. A választási rendszer kialakulása 1945 után

Németország minden jelenlegi politikai intézményének magyarázata a második világháború utáni időkben keresendő. Lehet, hogy az adott intézmény hosszabb történelmi múltra tekint vissza, de jelenlegi súlya, mozgásteret és szabályrendszere az állam újraalapításakor, 1949-ben alakult ki. Mivel az ország nyugati régióit angolszász és francia csapatok szállták meg a Jaltában megbeszéltek szerint, az új nyugatnémet állam alapítása érdekében a megszállási övezeteikből álló, a korábbi hagyományokkal szakító tartományi struktúrá⁸ és a tartományok együttműködésén alapuló új föderális rendszert hoztak létre. A nyugatnémet állam alapításának 1945 és 1949 közötti éveire, a létrehozott tartományok által közvetetten választott, 1948-as Parlamentáris Tanács (*Parlamentarischer Rat*) munkájának idejére esett a szövetségi választási rendszer megalkotásának kérdése is. Ahogy az ilyenkor lenni szokott, az elméleti tudás a nemzetközi példákkal és a történelmi tapasztalattal ütközött össze a legalkalmasabb modell keresése során.

⁷ NOHLEN 2014, 365.

⁸ Ekkor alakult meg a korábbi domináns tartomány, Poroszország nyugati feléből az NSZK legnagyobb tartománya, Észak-Rajna-Vesztfália vagy az autógyártásáról híres Alsó-Szászország.

Elvi síkon mindenki a pártok koncentrációját és az ország kormányozhatóságát biztosító rendszert óhajtott, amelyre a világháborús romok, a többoldalú megszállás és a komoly terhet jelentő kártérítés között vergődő országnak nélkülözhetetlen szüksége volt. A nemzetiszocialista diktatúrát minden demokratikus, a felszabadító-megszálló erők *Persilscheinjával*⁹ rendelkező szereplő elutasította, és annak létrejöttéért elsősorban a weimari köztársaság intézményrendszerét és nem pedig a szereplőit tették felelőssé. Éppen ezért a weimari parlament arányos, automatikus mandátumkiosztási rendszerét nem támogatta egyik résztvevő sem. Tették mindezt annak dacára, hogy az 1945 után gyűlölt náci párt a weimari köztársaságban 1933 előtt „csak” a szavazatok 37,36%-át, 1933-ban – a többi párt betiltása előtt, de már kormányon – pedig még mindig kevesebb mint felét, egészen pontosan 43,91%-át tudta megszerezni. Az arányos választási rendszer akadályozta tehát a náciakat az egypárti kormány megalakításában, Hitler első, koalíciós kabinetje ezért erőszakhoz és a Reichstag-tűz utáni botránykeltéshez hasonló trükkökhöz folyamodott. A náci diktatúra kezdete nem Hitler kancellári kinevezésétől, sokkal inkább a parlamenti többség által szentesített felhatalmazási törvénytől datálható. Az 1945 utáni, az arányos választási rendszerrel szembeni fenntartásokban, ahogy már említettük, annyi igazság mindenképpen volt, hogy az arányos választási rendszer – igazolva a tankönyvi szabályokat – fenntartotta a fragmentált sokpártrendszert, amelyben a szigorú hierarchiával szervezett náci párt előnyt élvezett a többi civakodó erővel, az általa rendszerpártoknak csúfolt ellenfeleivel szemben.

1945 után a vita a képviselet elve körül robbant ki. A háborút követően a katolikus, Zentrum elnevezésű párt romjain létrejött *interkonfesszionális* CDU az atlantista irányvonalat követte, és relatív többségi képviseleti elven nyugvó választási rendszert szeretett volna bevezetni. Az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban addigra már több mint 100 éve ezzel a képviseleti elvvel választották ki a törvényhozás tagjait. Túl a megszállók számára ismert és támogatható modell kommunikációs előnyén, egész biztosan hatalmi megfontolások is szóltak a relatív többségi képviselet elve mellett. A kereszténydemokraták az addigi *Kulturkampf* meghaladásával, a katolikus és protestáns keresztény felekezet képviseletével és befogadásával széles támogatói bázisban reménykedtek. A *néppárt* kifejezés ekkor még nem létezett, azt az 1960-as években alkotta meg Otto Kirchheimer – és ezért a relatív többség képviseleti elvétől előnyt, akár abszolút többséget is reméltek. Legalább ennyire fontos volt, hogy a többségi képviselet esetén se a keleti veszedelemnek, a kisebbségben lévő kommunistáknak, se a közelmúlt árnyának, az újnáciknak nem lett volna komoly esélye bejutni a parlamentbe. A kommunistáknak később nem a választási rendszer, hanem különleges jogosítványával élve az Alkotmánybíróság vetett véget, amikor 1956-ban betiltotta a pártjukat. Az akkori közvélemény-kutatásokból az is tudható, hogy a náci reneszánsztól való félelem nem volt alaptalan, még 1952-ben is a nyugatnémetek 32%-a nagy államférfinek tartotta Adolf Hitlert, 10%-uk pedig a század legnagyobbikának.¹⁰

A rendszervitában ugyanakkor a még bőven a Bad Godesberg-i fordulat előtt álló, a kommunistákkal csak elvi vitát folytató SPD kompromisszumos javaslata kerekedett felül, mert meg tudták győzni a kisebb társadalmi támogatásban reménykedő politikai pártok képviselőit. A szociáldemokraták a „megszemélyesített arányos rendszer” koncep-

⁹ A tisztaság szimbólumaként emlegetett Persilről elnevezett igazolás birtokosainak múltja nem számított terheltnek, így az alakuló új német állam közéletében is korlátozásoktól mentesen részt vehettek.

¹⁰ NOELLE–NEUMANN 1956, I. kötet, 136.

ciójával máig ható modellt alkottak, amely valójában egy személyválasztással (nem csak preferenciaszavazattal) egybekötött arányos képviseleten alapuló választás bevezetését jelentette. A modellt a 65 fős Parlamenti Tanácsban csak a 27 CDU-s képviselő vetette el, a többi 38 küldött, a kommunistáktól a szabad demokratákon át a jobboldali Német Pártig, mind elfogadta.

2.3. *A megszemélyesített választási rendszer alapelvei*

Mai formájában 1953 óta létezik a német választási rendszer. Alapvetése értelmében a szavazásra jogosult polgároknak két voksa van, az elsőt a lakcíme szerinti választókerület egyéni képviselőjelöltjére, a másodikat a lakcíme szerinti tartományban felállított valamelyik pártlistára adhatja le. A relatív többséggel megválasztott egyéni jelöltek ugyan biztosan képviselők lesznek, de a végeredmény, a mandátumelosztás szempontjából a második szavazat a sorsdöntő, 2013 óta kizárólagosan. Mindebből könnyen kikövetkeztethető a német rendszer egyik csalafintasága is, miszerint a választásokat a második szavazat dönti el, az első csak megszemélyesíti az elosztott mandátumokat. Ezen az elven 1949 óta nem változtatott senki, csupán a szavazatok érvényességére, a választókerületek beosztására és a mandátumkiosztás matematikai formuláira vonatkozó szabályok módosultak. Az apró, egyedül a szakmai közönséget érdeklő választási rendszerváltoztatások elsősorban a vélt vagy valós anomáliák kijavítását célozták, és sikeresen a pártrendszer koncentrációjának fenntartását eredményezték. Ebből a szempontból önfejlesztő rendszerreformokról beszélhetünk, amelyek azonban – mint utólag kiderült – nem belső, hanem külső okoknak, a politikai törésvonalak korlátozott számának köszönhetőek eredményességüket. A német újraegyesítés utáni új helyzetben azonban kevésnek bizonyultak a problémakezeléshez.

Hiába a közel hétévtizedes változatlanság, a németek harmada a fentiekkel ma sincs tisztában. A 2013-as választások után arra a kérdésre, hogy melyik szavazat a fontosabb a mandátumkiosztásban, a megkérdezettek 19,7% az elsőt nevezte meg, további 17,1%-uk pedig mindkettőt azonosan fontosnak tartotta. Kutatók azonban a tippelés kizárása után akár a csupán 50%-os tájékozottsági rátát sem tartják lehetetlennek.¹¹

Az arányos választási rendszer előnye,¹² hogy politikai erejük arányában a vélemények és az érdekek sokszínűségét visszatükröző parlamentet eredményez, az új erőket és a kisebbségi érdekeket integrálja a rendszerbe, de a radikális erők hatalomra kerülését megakadályozza, mert a mesterséges többségképzést nélkülözi. Mivel arányos választási rendszerekben általában pártközi megállapodás eredménye a kormányalakítás, a domináns pártok is kifejezetten ritkák az ilyen képviseleti modellben.

Noha a politikatudomány törvényei szerint a nyugatnémet arányos választási rendszernek egy fragmentált, folyamatosan alakuló német pártrendszerhez kellett volna vezetnie, a valóságban koncentrálódtak a pártok, és így (egyetlen kivétellel) a koalíciós kormányok is rendre stabil háttérnek örvendhettek. A kezdeti 11 pártból 1961-re már csak 3 maradt, amelyekhez 1983-ban csatlakoztak a zöldek negyedikként. Így aztán az ezekben az években végbemenő német gazdasági csoda mintájára német választási csodáról is szokás beszélni.

¹¹ BEHNKE 2015, 595.

¹² NOHLEN 2014, 158–159.

Igaz, a csoda újabban, a „bonni köztársaságot” 1990-ben felváltó „berlini köztársaságban” elvarázstalanodni látszik. 1990 után ötfrakciós, 2017-től hatfrakciós, hétpárti parlament jött létre. Az 1980-as években kialakult, három évtizedig érvényes mérsékelt pluralista többpártrendszer meghaladása szinte automatikusan vezetett el a bevezetőben már említett kormányalakítási nehézségekhez és instabilitáshoz.

2.4. Reformok és reformelképzelések

A német választási rendszerrel kapcsolatban alapvetően négy fő kritikát fogalmaztak meg a szakértők, politikusok és polgárok a berlini köztársaság kialakulása után. Mivel az összes észrevételre később megpróbált megoldást nyújtani a politikai osztály, így továbbra is joggal beszélhetünk önfejlesztő választási rendszerről.

Az első kritika a német újraegyesítés után kialakult *túlságosan nagy méretű parlamentre* vonatkozott. A 632 minimális képviselői hely felvetette a legitimitáshiány vádját is, a bulvársajtó előszeretettel játszotta ki az „élősködő, haszontalan, semmittevő politikus”-kárttyát. Ezért az 1990-es évek közepén a parlament úgy döntött, hogy a soron következő utáni választáson megválasztandó, 2002-ben megalakuló parlament létszáma kisebb kell, hogy legyen az addiginál, összesen legalább 598 főre csökkentve a minimálisan kiosztható mandátumszámot. Az új képviselői minimum természetesen a választókerületek újrarajzolását is szükségessé tette, 298-ban határozva meg az egyéni mandátumok számát. Sőt a reform garantálta a lakosságárányos újraelosztást a tartományok között annak érdekében, hogy a belső migráció ne torzítsa el a szuperarányosságra alapított választási rendszer eredményeit.

A második vitatémát a német választási rendszer *küszöbszabálya* kínálta, amelylyel a kisebb pártokat rekesztik ki a parlamentből. A német rendszer két lehetőséget kínál a parlamenti bejutáshoz a kisebb pártok számára: vagy elérik az összes érvényes második szavazat 5%-át, vagy megszereznek 3 egyéni választókerületet. Egyedül 1949-ben és az újraegyesítés után oldották fel ideiglenesen a szövetségi szintű 5%-os küszöb szabályát, tartományi, illetve nyugati és keleti országrész szinten szűrve csak meg a pártokat. Tartós fordulatot a szigorú küszöbszabály alól az európai parlamenti választási rendszerre vonatkozó alkotmánybírói ítéletek hoztak csak. A taláros testület 2009-től előbb 3, majd 2013-tól – alkotmányellenesnek találva az egész szabályozást – gyakorlatilag 0%-ra csökkentette az EP-választás küszöbét. Mivel 99 mandátum sorsáról döntenek a németek, ez akár 1% alatti pártokat is kijuttathat Strasbourgba. Az Alkotmánybírósnak köszönheti például az *A párt* nevű viccpárt és a nemzeti szocializmussal kokettáló NPD is a képviselői helyét. Kérdés, hogy tehető-e különbség az európai és a német választások alapelvei között, vagy az EP-választáson eltörölt küszöb hamarosan a szövetségi szintű választásokon is kötelező lesz-e. A német politikai osztály, a képviselőktől az alkotmánybírókig, az elmúlt években egyértelműen a szuperarányosítás mellett tette le a voksát, amely a küszöbszabály gyors megszüntetését valószínűsíti. A már-már automatikus folyamatot legfeljebb a 2017-es választás utáni instabilitás korszaka akaszthatja meg, amely után inkább valószínűtlennek tűnik a világos kormánytöbbséget akadályozó újabb arányosító lépések elfogadása.

A harmadik kritikát egy furcsa választási szituáció váltotta ki 2005-ben. Történt, hogy egy képviselőjelölt elhunyt a választás napja előtt, így Drezda választókerületében nem le-

hetett az egyéni jelöltekre szavazni, csak a tartományi listára, a választókerületi szavazást két héttel később kellett megismételni. A furcsa pótválasztás rávilágított arra, hogy a többi szavazat megoszlásának ismeretében vagy csupán feltételezhető eredménye alapján taktikai szavazatot is le lehet adni, ezzel jelentősen beavatkozva az akkori mandátumelosztási mechanizmusba. A *negatív szavazati súly* néven elhíresült jelenség lényege az volt, hogy a pótválasztáson a CDU jelöltjére leadott szavazat végül is eggyel kevesebb százsországi mandátumot hozott volna, ezért a párt nem saját jelöltjére adott voksolásra bízta híveit.¹³ A nagy felháborodást kiváltó eljárás ellen később a mandátumszámítás módjának átalakításával védekeztek.

Végül a negyedik vitatott kulcsfogalom a negatív szavazati súly kialakulásában is fontos szerepet játszó *többlletmandátum* jelensége. Azokat a képviselői helyeket nevezzük így, amelyek „második szavazattal nem fedezett, közvetlen mandátumok”. Ha egy párt egy tartományban több egyéni mandátumot szerez, mint ahány mandátum a második szavazat alapján járna neki az összes tartományban kiosztható (egyéni és listás) mandátumból, többlletmandátumról beszélünk. Akkor jön létre sok ilyen, ha a pártrendszer fragmentálódik, és így a listás eredmény mandátumeloszlása jelentősen eltér az egyéni választókerületek eredményétől.

A német választási csoda idején a többlletmandátum csak mellékes jelentőséggel bírt, elsősorban az érintett szerencsés képviselőjelöltek foglalkoztak vele. Az újraegyesítés azonban új pártok (a PDS és később az AfD) megjelenését és a korábbi mérsékelt pluralista pártrendszer szélsőségesen plurálisá válását eredményezte. Így a várakozásoknak megfelelően megnőtt a többlletmandátumok jelentősége. 1994-ben ez olyan fontossá vált, hogy Helmut Kohl CDU-ja az FDP-vel közös kormányzását csak a többlletmandátum rendszerének köszönhetően tudta folytatni. Gerhard Schröder, akkori alsószászországi szociáldemokrata miniszterelnök kérésére ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta és az 1994-ben megszerzett 15 mandátumban maximalizálta a többlletmandátumok számát. Később a rendszer Schröder kancellárnak is kedvezett 2002-ben. Az akkori alkotmányossági vizsgálat eredménye pedig a többlletmandátum intézményének teljes eltörlése lett a már említett szuperarányosítási trendnek megfelelően. Az első megoldási javaslat még nem érintette volna érdemben a többlletmandátumok jelentőségét, ezért 2013-ban, néhány hónappal a szövetségi választások előtt az elfogadott törvényt megsemmisítette a taláros testület. A sebtében összeszerkesztett új törvény viszont kiüresítette a többlletmandátumok intézményét, a többlletmandátumot nem szerző pártok számára kiegyenlítő (*Ausgleichsmandat*) mandátumokkal garantálva az arányos mandátumelosztás végeredményét.

Az arányosításnak azonban súlyos ára van: a képviselők számának jelentős emelkedése. 2013-ban 33 többllet- és kiegyenlítő mandátum keletkezett. Azért csak annyi, mert az AfD nem jutott be, az FDP pedig kiesett a parlamentből. 2017-ben viszont mindketten bejutottak, és így 111 „ráadásmandátumot” generált a 2013-ban megreformált választási rendszer. A „generálás” nem túlzás, elmélyült ismeretekkel kell ugyanis rendelkezni ahhoz, hogy valaki tudja és értse, hogyan keletkezik többllet- és kiegyenlítő mandátum, holott láttuk, hogy a németek fele a választási rendszer alapelveivel sincs tisztában. Nem véletlen,

¹³ Vö. MRÁZ 2015, 154. Az akkor hatályos választási rendszer még nem ismerte a kiegyenlítő mandátumokat, csak a többlletmandátumok rendszerét, amelyből Szászországban négy járt volna a CDU-nak változatlan eredmény mellett. Ez azt jelenti, hogy a többlletszavazatok révén javuló listás eredmény akár csökkenthetné is volna a többlletmandátumok számát, ezért a helyi CDU arra kérte híveit, hogy szavazzanak az FDP-re.

hogy a reformot szokás Bundestagnagyobbító-törvénynek (*Bundestagsvergrößerungsgesetz*) is aposztrofálni. Különösen pikáns alkotmányjogi nézőpontból, hogy a törvény értelmében, a többi párt eredményétől függően az is előfordulhat, hogy egy párt jelentősen veszít szavazatszámából, mégis növelni tudja frakcióméretét.

A végrehajtott reformokon túl a hiányosságok vagy szerény mértékű változtatások miatt további elképzelések is ismertek. A képviseleti elvet, sőt a megszemélyesített arányos választási rendszert sem akarja senki igazán eltörölni, a részletszabályokon azonban sokan változtatnának. Grotz és Vehrkamp alapján¹⁴ legalább három változtatási irány különíthető el. Az első megoldás a mandátumok számának maximalizálása (*Mandatskappung*), amelynek értelmében egyik párt sem kapná meg a többletmandátumokat, így nem kellene bonyolult rendszert építeni a többletmandátumok ellensúlyozására, a mandátumok arányosítására. Ami azonban a papíron jól mutat, számos egzisztenciális konfliktust és igazságtalanságot eredményezne a gyakorlatban, így megvalósítása nem lenne egyszerű. Gondoljunk csak bele, milyen nehéz lenne egy közvetlenül megválasztott képviselővel elfogadtatni, hogy mondjon le a mandátumáról, mert „kvótán felüli”, vagy akár egyszerűen azt mondani, hogy más terület képviseletét lássa el, mint ahol megválasztották.

Ugyan a választókerületi térkép újrarajzolását tenné szükségesé, mégis működőképebbnek tűnik az a megoldás, amelyikben az egyéni választókerületek arányszámát 50-ről 33%-ra csökkentenék, azaz változatlanul 598 összesmandátum esetén 199-re. Egy ilyen hangsúlyeltolódás biztosíthatná, hogy a szavazók preferenciájának extrém átrendeződésétől, a drasztikus szavazatmegosztási gyakorlattól és egy domináns párt kiemelkedésétől eltekintve a többletmandátum többé ne okozzon problémát. Egy ilyen modellben ugyanis aligha valószínű, hogy bármelyik párt több egyéni mandátumot szerez a relatív többség elvével, mint ahány mandátum a listás szavazat után jár neki az összes megszerezhető mandátum alapján.

Végül az is megoldás lehetne, ha a jelenleg 299 egyszemélyes választókerület helyett 150 kétszemélyes körzetet létesítenének, ahol az első és a második helyezett szerezne mandátumot, nem az első helyezett pártjának két jelöltje. A kicsit furcsának tűnő modell annyira nem is életidegen, mint amennyire első hallásra tűnhet. A Bundestag-képviselőknél most is van egy-egy választókerületben irodája, még ha nem is szereztek egyéni mandátumot. Az első két helyezett mandátumhoz juttatása szintén megszüntetné a többletmandátum intézményét, igaz, egyértelműen az országos vagy regionális nagy pártoknak kedvezne, amelyek sokáig a többletmandátum-rendszer haszonélvezői voltak.

2.5. A 2013-as és a 2017-es eredmények

2013-ban szokatlanul aránytalan mandátumeloszlást eredményezett a „megszemélyesített arányos” német választási rendszer a küszöbszabály miatt. Ugyan 2009-ben az FDP még a második szavazatok 14,6%-át szerezte meg, és a 33,8%-ot elérő uniópártokkal közösen, 53%-os parlamenti többséggel tudott klasszikus, a Kohl-korszakra végig jellemző fekete-sárga kormányt alakítani, ám a ciklus során teljesen leamortizálódott a hitelessége. A pártban hatalmi harc alakult ki, leváltották a 2009-es sikert kidolgozó Guido

¹⁴ GROTZ-VEHRKAMP 2017.

Westerwelle külügyminisztert az elnöki posztról, a nyilvánosságban pedig klientúrapolitikával és szakmai hiányosságokkal vádolták a korábban a szakértelmére oly büszke pártot. 2009-ben az első szavazatokkal 9,4%-ot ért el az FDP, amelyek a német választási rendszerben – ha a szavazók ismerték annak működési mechanizmusát – elvesztek. Közvetlenül ugyanis egyik egyéni jelöltje sem érte el a választókerület legtöbb szavazatát. Feltételezhető, hogy az első szavazatukkal is az FDP-t támogatók elkötelezett hívei a pártnak, a további 5%-nyi támogató vagy szintén szabaddemokrata szimpatizáns volt, csak tudta, hogy az első szavazatát elvesztegeti, ha a pártjára adja, vagy a fekete-sárga együttműködésben érdekelt uniópárti választó. Mindenesetre a rossz teljesítmény miatt 2013-ban a korábban több mint 6 millió gyengén vagy szorosan kötődő választó kétharmadát elvesztette a párt, és alig 2 millió listás szavazója maradt. Mindez mintegy 100 ezer szavazattal kevesebb volt, mint amennyire szükség lett volna a küszöb átlépéséhez. Az FDP 2013-ban – 1949 óta először – 4,9%-kal ugyan, de kiesett a parlamentből.

A küszöbszabály második nagy vesztese az AfD volt 2013-ban, amely akkor még az eurómentőcsomag elleni kritikával próbált választókat gyűjteni. Az Alternatíva Párt, 4,7%-ot elérve, kevesebb mint 150 ezer szavazattal maradt le az 5%-os második szavazataránnyal elérhető parlamenti bejutásról. Ekkor még a 2017-ben elnyert három szövetségi választókerületben¹⁵ a CDU 50%-os eredménnyel szerepelt, az AfD listán ugyanitt 7-8%-ot tudott elérni, egyéni jelölteket azonban még nem állított fel.

Az FDP és az AfD mellett további 2,8 millió második szavazat (mintegy 6,2%) ment veszendőbe, mert küszöb alatti pártra adták le. Összesen tehát közel 7 millió német (15,7%) 2013-ban fölöslegesen fáradt az urnákhoz, érvényes szavazatuknak nem volt hatása a választási eredményre. Jelentősebb támogatást a kimaradók közül az anarchista Kalózpárt – több tartományi parlament akkori tagja – ért el mintegy 1 millió támogatóval, valamint a 0,5-0,5 millió szavazóval a bajor gyökerű, rendszerkritikus Szabad Választók (*Freie Wähler*) és a szélsőjobboldali NPD.

A sok elvesztegetett második szavazat a parlamenti mandátumarányok kialakításánál értelemszerűen a bejutóknak kedvezett. Az arányos választási rendszer a bejutó pártokat a társadalmi támogatásuk feletti arányban jutalmazta mandátumokkal. Az összesen 41,5%-os második szavazatarányt elérő uniópártok a mandátumok 49,3%-át (311 szék a 631-ből) szerezték meg, és hajszálhíján egypárti kormányt is alakíthattak volna. A szociáldemokraták 25,7%-os eredménye a mandátumok 30,6%-ára volt elég. Mivel a választások után nagykoalíciós kormány alakult, a kormánypártok a választók kétharmadának támogatásával a mandátumok 80%-át szerezhették meg.

¹⁵ Bautzen I (156), Görlitz (157) és Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (158).

1. táblázat
A 2013-as Bundestag-választás eredménye

	Fő	%	Fő	%	Mandátumszám	Ebből többlmandátum	Ebből kiegyenlítő mandátum
Választásra jogosult	61 946 900	–	61 946 900	–			
Választó	44 309 925	71,5	44 309 925	71,5			
Érvényes szavazat	43 625 042	98,5	43 726 856	98,7			
Parlamentari pártok							
CDU	16 233 642	37,2	14 921 877	34,1	255	4	13
CSU	3 544 079	8,1	3 243 569	7,4	56		–
SPD	12 843 458	29,4	11 252 215	25,7	193		10
DIE LINKE	3 585 178	8,2	3 755 699	8,6	64		4
Zöldek	3 180 299	7,3	3 694 057	8,4	63		2
Parlamenten kívüli pártok							
FDP	1 028 645	2,4	2 083 533	4,8			
AfD	810 915	1,9	2 056 985	4,7			
PIRATEN (Kalózkod)	963.623	2,2	959.177	2,2			
NPD	635.135	1,5	560.828	1,3			
Freie Wähler	431.640	1,0	423.977	1,0			

Megjegyzés: a nagyobb pártok első és második szavazat-, valamint mandátumszáma és azok aránya az összes érvényes szavazathoz és az összes kiosztott mandátumhoz viszonyítva

Forrás: saját szerkesztés

A bejutókat jutalmazó végeredményért a korábbi választások torzító hatása, a többlmandátumok rendszere ezúttal nem tehető felelőssé, hiszen a 2013-as választások előtt közvetlenül kiüresítették az intézményt a kiegyenlítő mandátumok rendszerével. A választás során a CDU 4 többlmandátumot szerzett, de még további 29 mandátumot kellett kiosztani a pártok között ahhoz, hogy a végleges mandátumarány – a 2013-as reformnak megfelelően – megfeleljen a szavazataránynak. Gyors fejszámolással is levezethető, hogy ha nem került volna sor az Alkotmánybíróság által kikényszerített választási reformra, a Bundestag csak 602 fős lett volna, amelyben az uniópártok 298 mandátumot szerezve szintén nem érték volna el az abszolút többséget. Egypárti Merkel-kormány tehát reform nélkül sem alakulhatott volna.

2017-ben, négy évvel később egészen más dinamika érvényesült a választáson. A nagykoalíció pártjai mind jelentősen veszítettek tömegtámogatásukból, a 3 millió választópolgárral magasabb részvétel ellenére is az uniópártok közel 3 millió, a szociáldemokraták több mint 1,5 millió szavazattal szereztek kevesebbet, mint 2013-ban.

2. táblázat
A 2017-es Bundestag-választás eredménye

	Fő	%	Fő	%	Mandátumszám	Ebből többlétmándátum	Ebből kiegyenlítő mandátum
Választásra jogosult	61 688 485	–	61 688 485	–			
Választó	46 976 341	76,2	46 976 341	76,2			
Érvényes szavazat	46 389 615	98,8	46 515 492	99,0			
Parlamentari pártok							
CDU	14 030 751	30,2	12 447 656	26,8	200	36	–
CSU	3 255 487	7,0	2 869 688	6,2	46	7	–
SPD	11 429 231	24,6	9 539 381	20,5	153	3	19
Die Linke	3 966 637	8,6	4 297 270	9,2	69	–	10
Zöldek	3 717 922	8,6	4 158 400	8,9	67	–	10
FDP	3 249 238	7,0	4 999 449	10,7	80	–	15
AfD	5 317 499	11,5	5 878 115	12,6	94	–	11
Parlamenten kívüli pártok							
Piraten (kalózkod)	93.196	0,2	173 476	0,4			
NPD	45.169	0,1	176 020	0,4			
Freie wähler	589.056	1,3	463 292	1,0			

Megjegyzés: a nagyobb pártok első és második szavazat-, valamint mandátumszáma és azok aránya az összes érvényes szavazathoz és az összes kiosztott mandátumhoz viszonyítva

Forrás: saját szerkesztés

Mivel 2017-ben a küszöbszabály csak valóban kevés, az összes szavazat 2%-ának megfelelő voksot tett hatástalanná, hét párt került be a Bundestagba. Az ő esetükben a választási rendszer szuperarányosítása hagyott nyomokat a mandátumszámokban. A keresztény- és szociáldemokrata néppártok hitelességi válsága miatt a listás eredményük egy-egy tartományban jelentősen csökkent, míg az egyéni választókerületekben – néhány kivételtől eltekintve – továbbra is e pártok jelöltjei szereztek meg a relatív többséget. Az egyéni jelöltekre leadott első szavazatból a kormánypártok közel 5 millióval többet kaptak, mint a pártlistáik a második szavazatból. Éppen ezért a többletmándátum rendszere nagy hatással volt a végeredményre. Az uniópártok 43, az SPD 3 többletmándátumot szerzett. A régi választási rendszerben közösen nem a mandátumok 56, hanem 59%-a járt volna nekik. És mivel sok többletmándátum jött létre a választási rendszerben, számos kiegyenlítő mandátum is keletkezett. A parlament létszáma így minden eddiginél magasabbra, 709 főre emelkedett 2017-ben. A végeredmény jól szemlélteti a szuperarányosítás egyik visszasságát, a mandátumarány és a mandátumszám változása közötti nehezen magyarázható eltéréseket. 2017-ben a nagykoalíció pártjai csak azért vesztek el 105 mandátumot, mert 2013-ban a szavazatarányuknál sokkal többet

szereztek a küszöbszabály révén. Ez a 21%-os mandátumszám-csökkenés éppen megfelel a 21%-os szavazatszám-csökkenésnek. De ha 2013-ban a küszöbszabály nem hatástalanított volna 16%-nyi szavazatot, és így nem emelte volna meg mesterségesen a bejutó pártok mandátumszámát, a frakciócsökkenés aránya sokkal kisebb lett volna a 2017-es választás után.

Érdekes még megemlíteni, hogy a német választók sokkal természetesebben osztják meg két szavazatukat a pártok között, mint a magyarok. Ahogy a fenti táblázatokból is kitűnik, egy-egy választáson rendkívül sokan szavaznak más egyéni jelöltre, mint pártra. Az úgynevezett szavazatmegosztás (*Stimmensplitting*) lehetőségével a választók 27,3%-a élt 2017-ben. Mivel a választópolgároknak mindkét szavazatukat egy lapon kell leadniuk, és a választási szervek 2,2 millió polgár szavazatának vizsgálatával részletes statisztikát készítenek a választókról, az is megállapítható, hogy melyik párt szimpatizánsai milyen arányban szavaznak át más párt jelöltjeire. Azt viszont ezekből az adatokból nem lehet kiolvasni, ahogy már említettük, hogy vajon az első vagy a második szavazat áll-e az egyes állampolgárok szívéhez közelebb. A kimutatások szerint az FDP szavazói voltak a leginkább kettős identitásúak, 56%-uk első szavazatával más párt jelöltjére voksolt.

3. A magyar választási rendszer jellemzése, különös tekintettel a 2011-es reformra és a 2014-es választás tapasztalataira

3.1. Történelmi előzmények

A magyar választási rendszer a dualizmus korában az abszolút többség képviseleti elvén alapult, általában egy napra sűrítve mindkét választási fordulót. A választókerületek mérete, a választójoggal rendelkezők számának erős korlátozottsága, a nyílt szavazás, a helyben induló jelöltek korlátozott száma, néha a verseny teljes kiiktatása¹⁶ és az uram-bátyám világ tisztességes kampányolást ellenőrző intézményeinek hiánya mai szemmel azonban furcsává teszi az akkori választásokat. Más kérdés, hogy a dualizmusban megválasztott parlament hatásköre csorbult, a kormányfőt nem a képviselők, hanem a király választotta ki, így a német törvényhozáshoz hasonlóan Magyarországon is csonka parlamentarizmusról beszélhetünk az első világháború előtt. A politikai rendszer innovációjának elfojtásáért, az elitrekrutáció alsó és felső korlátozásáért magas árat kellett az országnak fizetnie. Sem a világháború kikerülése, sem a nemzetiségi kérdés rendezése nem sikerült a politikai elitnek, így az 1918-as bukásért és az azt követő forradalmakért áttételesen a választási rendszer is felelőssé tehető.

A Tanácsköztársaság bukása utáni konszolidáció azonban egyértelműen és szinte kizárólagosan a kommunista rezsimit tette felelőssé a történelemért, a dualista politikai rendszer kritikai elemzése elmaradt. A választási rendszer mégis megváltozott, a városok és a vidék közötti különbségtételen alapuló regionális dualizmus lett az alapelve. Míg Budapesten és a törvényhatósági városokban lajstromos (azaz listás) választási rendszer érvényesült, a többi területen maradtak az egyszemélyes választókerületek. A két háború közti neobarokk politikai rendszer híres és anakronisztikus maradványa volt, hogy a vidéki választókerületekben 1939-ig nem érvényesült a szavazás titkossága, a számlálóbizottság

¹⁶ 1869-ben a választókerületek egyharmadában csak egy jelölt volt.

előtt kellett színt vallania jelöltszimpátiájáról a választópolgárnak. Mondani sem kell, hogy ez a hatalmon lévő kormánypárt színeiben indulóknak felbecsülhetetlen előnyt jelentett.

1945 után két relatíve szabad választáson megszűnt a regionális különbségtétel, a választópolgárok 16 területi pártlistára adhatták le szavazataikat, amelyekről automatikusan történt a mandátumkiosztás. Ezúttal elsősorban¹⁷ nem a parlament összetétele volt vitatható, sokkal inkább az ország és ezáltal a megválasztott törvényhozás korlátozott szuverenitása. A felszabadító-megszálló erők, az általuk támogatott kommunista párt és a titkosrendőrségek mind-mind a diktatúrához vezető út előkészítésén dolgoztak. Az eredmény nem váratott sokat magára, 1949-ben már csak a „Magyar Függetlenségi Népfront” egyetlen listájára lehetett szavazni.

A következő 40 évben is tartottak választásokat a vezetők és vezetettek egységének demonstrálására, később a nomenklatúrán belüli elitcsere legitimálására. Érdekes, hogy a mindvégig egypártrendszerrel működő rezsim több választási rendszert is kipróbált. 1967-ig maradt a teljesen listás rendszer, 1980-ig azonban kizárólag egyéni választókerületi jelöltekre lehetett szavazni. Az utolsó, 1985-ös állampárti választáson pedig a 352 egyéni választókerület mellett 35 képviselőt is választottak országos listáról. Utóbbi a legfelsőbb vezetés parlamenti mandátumának biztosítását szolgálta, nehogy kimaradjon a legszűkebb hatalmi kör a parlamentből. A választókerületekben azonban bevezették a kötelező kettős-jelölés intézményét, versenybe kényszerítve a helyi hatalmasságokat. Ettől a rendszerváltás nélküli modellváltást és az ehhez szükséges új elit kiválasztódását remélték a hatalom birtokosai, egyébként még bőven Gorbacsov *peresztrojka*ja előtt. Az elképzelés beváltotta a hozzá fűzött reményeket, több ortodox kommunista is elbukott a választáson Csongrádtól Veszprém megyéig.¹⁸ Egyedül a képviselői visszahívhatóság intézménye módosított jelképesen az erőviszonyokon 1988 után, ettől eltekintve a rendszerváltozás első fázisának alkotmánymódosítását és alkotmányerejű törvényeit, köztük az új választási rendszerrel szót, az 1985-ben megválasztott képviselők szentesítették.

3.2. A magyar választási rendszer 1990 után

A magyar választási rendszer alapelvei az 1989–1990-es rendszerváltozás során alakultak ki. 1989 októberében a választási törvényt, 1990 januárjában a választókerületek beosztásáról szóló minisztertanácsi rendeletet fogadták el. Az új, 20 évig használatos rendszer az akkor érvényben lévő szocialista választási rendszer és nemzetközi, elsősorban francia és német példák alapján készült. A létrejött rendszer igen nagy és rögzített létszámú, 386 fős parlamentet eredményezett. Talán a döntésben részt vevő érintettek sem tudták pontosan megmondani, mit fog eredményezni a gyakorlatban a nyilvánosságban csak a világ legbonyolultabb választási rendszereként aposztrofált modell. Már csak azért sem tudták ezt előrejelezni, mert az új választási rendszer megalkotásakor, 1989 őszén senki nem tudta, mely pártok mekkora társadalmi támogatottsággal fognak részt venni a küzdelemben fél év múlva. Az állampárt bízott többszázazetes tagságának lojalitásában, az ellenzék pedig

¹⁷ Ugyan az 1947-es kékcédulás választás, a német nemzeti kisebbség vagy a fasiszmissal gyanúsított személyek választójogtól való megfosztása, illetve a pártrendszer erőszakos átalakítása nem vezetett el a kommunisták parlamenti többségéhez, de jelentősen segítette térfoglalásukat.

¹⁸ Komócsin Mihály és Pap János nem került be 1985-ben a parlamentbe.

az antikommunista érzület társadalmi többségében. 1990-ben a szabadon választott parlamentnek már nem nagyon maradt lehetősége a választási rendszer alakítására, csak az önkormányzatok kialakítására és választására fókuszálhatott. 1993 végén – a parlamenti pártok kartelljeként – egyedül a küszöb 4-ről 5%-ra emelése és 1997-ben a választás eljárásjogi szabályainak pontosítása tekinthető érdemi beavatkozásnak az 1989-es modellhez képest. A képviselő elvét, a választókerületek határait vagy a vegyes modellen belül az arányos és a többségi ág belső viszonyait semmilyen módosítás nem érintette.

3.3. *A magyar választási rendszer alapelvei*

Az 1989-ben létrejött választási rendszer öt intézményét érdemes mindenképpen külön is megvizsgálni: a vegyes képviselői elv jelentését, a választókerületeket, a kétfordulós választásokat, a területi listát, valamint a kompenzációs mechanizmusokat. Így az is jobban megérthető, mi is változott 2010 után.

A *vegyes képviselői elv* azt jelenti, hogy – a német példának megfelelően – a magyar választóknak is két szavazata van. Igaz, a magyar választók ezt külön szavazólapon adhatták le, nem a német összekapcsolt megoldást választották a törvényalkotók. Noha az elkülönítés technikailag még segíthetné is a szavazatmegosztást, látni fogjuk, hogy ez Magyarországon egyáltalán nem vált gyakorlattá. A vegyes modell első látásra az arányosság kedvéz, mivel a képviselők mintegy 54,4%-át (210-et a 386-ból) listáról választottak meg, ugyanakkor legalább 58 képviselőt az országos listáról, a területi listák maradék szavazataiból, valamint az egyéni választókerületek mandátumot nem eredményező, parlamenti pártok jelöltjeire leadott szavazataiból választották meg. Ha a 20 területi lista mandátumkiosztása után maradtak képviselői helyek, azokat is a területi listáról osztották ki. Az országos listára a maradékmandátumok mellett a maradék töredékszavazatok is felszálltak, amelyek eleve kisebb arányt tettek ki, de belőlük le kellett még vonni a területi listák kedvezményes mandátumkiosztásánál beszámított esetleges szavazatprémiumot is. 2010-ben például a 2,75 millió töredékszavazatnak a 80%-a az egyéni választókerületből érkezett, így az országos listáról akkor kiosztott 64 mandátum 80%-a, mintegy 51 képviselői hely is lényegében az egyéni választókerületekben leadott szavazattól függött. Ezzel együtt viszont az első szavazattól függő képviselői helyek száma 227 lett volna, azaz a teljes parlament mandátumainak 58,8%-a. Utóbbi arányszám választásról választásra változott, hiszen az országos listáról kiosztható mandátumok száma, a töredékszavazatok aránya és mennyisége sem volt állandó, mégis egyértelműen kijelenthető, hogy az első ránézésre tett megállapítással szemben a mandátumok többségét az egyéni választókerületben leadott szavazatok határozták meg. Tehát a vegyes képviselői elvre épülő választási rendszer inkább volt többségi, mintsem arányos. Amelyik párt a választókerületekben győzött, a választásokat is nagy valószínűséggel megnyerte, mivel a két, első fordulóban leadható szavazat megosztása nem terjedt el.

2011-ben, a választási reform során a többségi komponens tovább erősítését jelentette az egyéni mandátumok arányának 53%-ra emelése az összes kiosztható mandátumhoz viszonyítva. Ha figyelembe vesszük a parlamenti pártok vesztes jelöltjeire, valamint a győztes jelöltekre a győzelemhez szükséges szám felett leadott szavazatok beszámítását az országos listára, még egyértelműbb eredményt kapunk. 2014-ben az országos listán közvetlenül

4,85 millió szavazatot kaptak a parlamenti pártok, amelyhez további mintegy 3,3 millió töredékszavazat érkezett.¹⁹ Ez azt jelenti, hogy a 93 listás mandátum 41%-ért, kerekítve 38 mandátum kiosztásáért szintén az első, egyéni jelöltekre leadott szavazat felelt. Ha ezt is hozzászámoljuk az egyéni mandátumokhoz, az első szavazat mandátumkiosztásra gyakorolt hatása 2014-ben már 72,4% volt.

A második vizsgálandó pont a *választókerületek kialakítása*. Ahogy már volt róla szó, ezek határát 2010-ig csak egy minisztertanácsi rendelettel²⁰ szabályozták, amely két hónappal a szabad választások előtt született. A választókerületek számát és a megyehatár-átlépés tilalmát már az 1989-es választási törvény is tartalmazta. A 176 egyéni választókerület éppen a fele volt a szocialista választási rendszer 1970-től érvényes 352 egyéni mandátumának. Mindez megkönnyítette, de nem tette automatikussá a választókerületek határrajzolását. A rendszerváltozás során senki nem kiáltott még *gerrymanderinget*, azaz politikai érdekektől, a választási esélyek mesterséges növelésétől vezérelt választási földrajzot, talán mert nem is ismerte senki a kifejezést, amikor a minisztertanács rögzítette a kerületek határait. Annál inkább nagyobb volt az ellenzék felháborodása, amikor 2011-ben, a választókerületek számának 176-ról 106-ra csökkenésekor a törvényalkotó újrajzolta a határokat. A választási földrajz manipulációja a mindenkori ellenzék által könnyen megfogalmazható vád, tudományos bizonyítása annál nehezebb. Az öncélú beavatkozás tézisének hívei szerint a „csalás” bizonyítéka a 2014-ben az ellenzék által megszerzett 10 választókerület²¹ átlagosan magasabb lakosság száma (76 528 fő), amely költségesebbé teszi a mozgósítást, összevetve a többi, kormánypárti győzelmet eredményező választókerület (74 436 fő), illetve az összes választókerület (74 633 fő) választópolgár-átlagával. Ugyanakkor semmi sem bizonyítja egy választás után, hogy az ellenzék csak ezekben a választókerületekben tud győzni. Az sem jelenthető ki, hogy egy-egy győzelem nagyon szoros, a végeredményt befolyásoló lett volna 2014-ben.²² Alighanem nem a baloldali választók fellegvárba zárása, inkább a baloldal alacsony társadalmi támogatottsága felelt a kormányváltás elmaradásáért.

A választási földrajznál vélhetően sokkal nagyobb szerepe volt a harmadik vizsgálandó szempontnak, a két választási forduló és az abszolút többség elvárására épülő francia modell 2011-es kiiktatásának, *az egyfordulós, relatív többségre épülő brit modell alkalmazásának*. 1989-ben francia mintára bevezették a kétfordulós megmérettetést a választókerületekben, az abszolút többség román modelljével. Tehát nemcsak az első két induló jutott tovább a második fordulóba, hanem legalább az első három helyezést elérő képviselőjelölt, illetve mindenki, aki elérte a 15%-os szavazatarányt.²³ A második forduló eltörlése a korábbi két évtized jól begyakorolt választási összefogás-stratégiáit hatálytalanította, megszüntetve az első forduló selejtező jellegét. 1990-ben még nem nagyon alkalmazták a pártok, 1994-től kezdődően azonban egyre jobban elterjedt a második forduló előtti visszalépések és visszaléptetések rendszere. 1998-ban a Fidesz egyenesen ennek köszönhette, a második forduló

¹⁹ TÓTH 2015, 247.

²⁰ 2/1990. (I. 11.) MT rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról.

²¹ Budapest 5., 7., 8., 9., 10., 11. Borsod-Abaúj-Zemplén 2., Csongrád 1.

²² Budapest 15. számú egyéni választókerületében 56 szavazat különbséggel győzött a Fidesz jelöltje, további három választókerületben múltott a győzelem 300-nál kevesebb szavazaton, de ebből kettőben (Budapest 5. számú és Borsod-Abaúj-Zemplén megye 2. számú egyéni választókerülete) az egyesült baloldal jelöltjei kerültek ki győztesként.

²³ A francia modellben 12,5%-os szavazatarány is elegendő a továbbjutáshoz.

után az FKGP-vel kötött alku alapján, az MSZP-nél kevesebb elsőfordulós listás szavazata ellenére a választások megnyerését. Ehhez hasonlóan a balliberális pártok, az MSZP és az SZDSZ is szinte automatikusan határozott a jelöltjeik kölcsönös visszaléptetéséről a második forduló előtt. Az egyfordulós választás ezen változtatott, nem volt többé lehetőség a valós társadalmi támogatás felmérésére az első, szinte tét nélküli fordulóban. Mindez a 2014-re ideológiai és szervezeti értelemben is töredezetté váló ellenzék számára valóban közvetetten nehézséget jelentett, hiszen a visszalépésekről szóló döntéseket közösen, még a választás előtt meg kellett hoznia. Az új eljárás tehát előnytelen, de nem igazságtalan volt, hiszen a megváltozott körülményekhez innovatívan alkalmazkodhatott volna az ellenzék előválasztással, sorsolással vagy időben megkötött választási együttműködésekkel.

Negyedikként *a területi listák intézményét és 2011-es eltörlésüket* kell kiemelni. Ahogy már említettük, a magyar választóknak is két szavazata volt és van, amelyikből a másodikat 1989 után a területi, 2014-től az országos listára adhatják le. Mindez a „német modell” féloldalas másolása, hiszen ott is két szavazata van a polgároknak, de a második szavazatok sokkal fontosabb, mint az első. A magyar modellben 19 megyében és a fővárosban felállítható területi listákon – az 1989-es adatokat figyelembe véve, nagyjából lakosságárányosan – osztották szét a megszerezhető mandátumokat. A kisebb megyékben (Vas, Nógrád) azonban csupán 4-4 mandátum sorsáról dönthettek a területi listára leadott szavazatok. Ezzel a sok induló párt esetén is bőven 15% feletti természetes küszöbvel lényegében átléphetetlen akadályt állítottak a kisebb pártoknak. Igaz, hogy a mandátumot nem eredményező szavazatok feljutottak az országos, kompenzációs lista szavazatai közé, ha az érintett jelöltállító szervezet országos összesítésben elérte az 5%-os küszöböt, de az ottani mandátumképző befolyásuk jelentősen elmaradt a helyi lehetőségektől. A területi listák rendszere tehát a nagyobb pártok érdekét szolgálta, a kisebb pártok alig-alig jutottak innen mandátumhoz. 2010-ben az országos összesítésben 7,48%-ot szerző Lehet Más a Politika (LMP) összesen 16 mandátumból csupán 5-öt szerzett területi listáról, 11-et az országosról. Ezen a szakirodalom szerint a kisebb pártoknak kedvező *Hagenbach-Bischoff* mandátumkiosztási eljárás és a kétharmados kedvezmény szabálya sem módosított érdemben. Utóbbi alapján abban az esetben, ha a területi listáról a kvótaszabály alkalmazása után még maradt kiosztható mandátum, és valamely párt maradék szavazatszámára elérte a kvóta kétharmadát, megkaphatta erőssorrendben a maradék mandátumokat, cserébe azonban a teljes kvóta szavazatszámához hiányzó, negatív töredékszavazatokat vitt fel az országos, kompenzációs listára. A fenti aránytalanságok miatt igazából senki nem tiltakozott, amikor a 2011-ben bevezetett kisebb parlament miatt a területi listákat is eltörlték. Ha még kisebb listákról – egy-egy megyében akár csak 1 vagy 2 mandátum sorsáról – dönthettek volna az összesen 93 listás mandátum okán, még inkább fokozták volna a választási rendszer illegitim aránytalanságát és így az igazságtalanságát.

Végül ötödik szempontként a magyar választási eljárás *kompenzációs alapelvét* kell szemügyre vennünk. A mandátumszámítás magyar eljárása igencsak egyedi volt, ugyanis sem saját hagyományaihoz, sem az alapul vett francia és német mintákhoz nem igazodott. 1989 előtt a kompenzáció nem volt ismert, legfeljebb az 1945 és 1966 között alkalmazott eljárást számíthatjuk ide, amely értelmében kedvezményes kvótával lehetett mandátumot szerezni az országos lajstromról a máshol mandátumot nem eredményező szavazatok beszámításával. Ez a modell azonban semmilyen hatással nem volt az egypártrendszer keretei között. Az új, 1989-es választási rendszer kompenzációja tehát valódi rendszerinnováció

volt, alighanem a választás kimenetelének bizonytalanságát tükrözte a döntéshozók részéről. Az 1989-es törvény kompenzációs mechanizmusa az egyéni választókerületben vesztes jelöltek pártjait és a területi listán mandátumot nem eredményező szavazatokkal rendelkező pártokat karolta fel, feltéve, hogy a listás szavazataik aránya elérte országos összesítésben a 4, illetve 1994-től az 5%-os küszöböt. E maradékszavazatoknak hozták létre a kompenzációs funkciójú, legalább 58 mandátum sorsáról döntő országos listát. Ahogy már említettük, a kiosztható mandátumok száma megemelkedett a területi listáról visszamaradt mandátumok számával, így a kompenzáció nem udvariassági kör volt csupán, hanem az itt vagy ott alulmaradó pártok számára tényleges kárpótlást jelentett. Korábban szintén volt már róla szó, hogy elsősorban az egyéni választókerületi vereségeket ellensúlyozták az országos lista mandátumai. Ha a 176 egyéni választókerületet fele-fele arányban nyerték, illetve veszítették el pártok, mindketten részesültek a kompenzáció előnyeiből. 2002-ben például a Fidesz–MDF közös lista 95 egyéni mandátumot szerzett, és 880 ezer töredékszavazatot vitt fel az országos listára a vesztes választókerületekből. Ezzel szemben az MSZP 78 egyéni mandátumot tudott elhódítani, és 1,11 millió szavazatot transzferált a kompenzációs mechanizmusba. A területi listákról ennél sokkal kevesebbet, 133, illetve 101 ezer szavazatot tudtak felküldeni a kormányzásért versengő akkori néppártok, így végül a Fidesz 26, az MSZP 31 kompenzációs mandátumot szerzett. A maradék 13 kiosztható országos mandátum pedig az SZDSZ-hez jutott, és csak az 5% felett végző liberális párt segítette volna kormánytöbbséghez a szocialistákat.

2011-ben a kompenzáció elvét nem változtatták meg, tartalmát viszont jelentősen. Egyrészt megszűntek a területi listák, innen többé nem érkeztek maradékszavazatok és maradékmandátumok. Másrészt a listára adható második szavazatok automatikusan az országos listára kerültek, amely egyben kompenzációs lista is maradt. Listára, harmadrészt, nemcsak a belföldi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok szavazhattak, de a külföldi magyarok is. És végül a legjelentősebb változás a győzteskompenzáció néven elhíresült modellt volt, amelynek értelmében az egyéni választókerületben győztes párt listájára átutalják a jelöltje győzelméhez nem szükséges szavazatokat is. Ez a premizálási rendszer valójában nem a vesztes kompenzálása, innen a köznyelvben használt, kicsit kritikus megnevezése, hanem a győztes premizálása. Az eljárás nem ördögtől való, és nem is egyszerűen a Fidesz érdekét szolgálja örök időkre, hanem az egypárti parlamenti abszolút többség esélyeit növeli, és így a koalíciós kényszer lehetőségét csökkenti. Más-más módon, de a görög és korábban az olasz választási rendszer is ismerte a győztes pártok premizálását. 2014-ben kompenzációs mechanizmus nélkül, de a külföldiek listás szavazatát megőrizve a Fidesz hét mandátummal többet szerzett volna, a győztespreemizálás nélkül viszont hat mandátummal kevesebbet.²⁴

3.4. Reformelképzelések

A 2010-es politikai fordulat során a Fidesz–KDNP pártszövetség kétharmados többséget szerzett a parlamentben az 1989-es választási rendszer keretei között, és ezzel lehetőséget kapott az 1989-ben alkotmányos erejűvé emelt és így csak a jelen lévő képviselők kéthar-

²⁴ Saját számítás.

madának akaratával módosítható választási törvény átalakítására is. Egy választási reform ritkán nélkülözi a reformátorok önérdékét, de mindez nem jelenti azt, hogy megalapozatlan lenne, illetve figyelmen kívül hagyná a közérdeket. 2010-re ugyanis számos probléma tornyosult fel a választási rendszerrel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta a választókerületek közötti hatalmas, Veszprém és Pest megye esetében közel négyszeres eltéréseket, valamint azt, hogy a választókerületek határát nem törvény rögzíti.²⁵ A 2010-ben bevezetett kettős állampolgárság is felvetette a választójog kiterjesztésének kérdését, valamint a 2006-os politikai válság²⁶ miatt a nagylétszámú, de frakciófegyelme miatt a válságkezelésben tehetetlen parlament legitimitása is csökkent. Ezekhez jött hozzá, hogy a kormányzó Fidesz a választási rendszer többségi komponensének erősítésétől – saját népszerűsége és egysége megtartása, illetve az ellenzék megosztottságának fenntartása esetén – politikai hasznot is remélt.

A 2011-ben kialakított új választási rendszer, a „magyar modell” több jelentős átalakítást is foganatosított, amelyeket az előző fejezetben már számba vettünk. Most a további reformigényeket, illetve restaurációs elképzeléseket vizsgáljuk meg. A „harmadik magyar köztársaság” választási rendszeréhez – a parlament nagy létszáma, az Alkotmánybíróság egyenlőtlen választókerületi beosztást elítélő határozata és a területi listák torzító hatása miatt – valójában senki nem kíván visszatérni. Legfeljebb a többségi komponens korábban bemutatott, 2011-es erősítését vonná vissza a vélelmezett vesztesek. Ez azonban nehezen lenne elfogadható a társadalom többségével, hiszen vagy a parlament 10–15%-os létszám-növelésével, vagy a választókerületek újrarajzolásával járna együtt.

A restauráció helyett az új választási reform hívei, illetve a jelenlegi választási rendszer kritikusai ezért inkább a fundamentális ellenzéki pozíciót foglalják el, és nem részleteket módosítanak, hanem az egész választási rendszert eltörlének.²⁷ A Gulyás Márton nevéhez kötődő Közös Ország Mozgalom egyenesen egy teljesen az arányos képviselő elvére épülő választási rendszert követelt, törvényjavaslatot is kidolgozva elképzelései alapján. Mivel 2014-ben több ellenzéki szavazó volt, mint kormánypárti, az ellenzéki pártokon átívelő összefogást hirdető mozgalom elképzelése aligha mentes az önérdektől. Tény azonban, ahogy bemutattuk, hogy 70 évvel ezelőtt volt már példa a magyar választási rendszer történetében tisztán listás képviselői elv alkalmazására. Jelen helyzetben inkább a szükséges parlamenti többség és a negatív közép-európai példák szólnak a tisztán arányos választási rendszerek ellen. 2017 és 2018 fordulóján Németországban és Csehországban is nagyon elhúzódott a szuperarányos választási rendszerek parlamenti erőviszonyai miatt a kormányalakítás.

Azok a kritikusok, akik nem bíznak a választási rendszerváltásban, csupán néhány elemének módosítása mellett érvelnek.²⁸ Több ellenzéki párt sokszor nehezményezi a külhoni

²⁵ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.

²⁶ Az őszi beszéd kiszivárgása és a választási ígéretekkel ellentétes költségvetési megszorítások a kormánypárt gyors bizalomvesztését eredményezték, amelyet a 2006-os önkormányzati választás eredménye is demonstrált. Ezért a köztársasági elnök javaslatára a miniszterelnök bizalmi szavazást kért magáról, amelyen az összes kormánypárti képviselő támogatta. Ennek ellenére a kormányfő a társadalom támogatását azóta sem tudta visszanyerni, így a politikai válság tartóssá vált.

²⁷ Ez a szemlélet a szakirodalomban is megjelenik. A 2010 előtt az Országos Választási Bizottság MSZP által delegált tagja, Szoboszlai György az illetékes parlamenti albizottság kapcsán azt hangsúlyozta, hogy az „megadta a demokratikus vita látszatát, és e parván arra is jó volt, hogy a műhelykonceptciókat tesztelni lehessen az ellenzékkel és az érdeklődő közvéleménnyel”. WIENER–SZOBOSZLAI 2016, 382.

²⁸ A vitákat részletesen bemutatja: TÓTH 2015, 242–245.

magyar állampolgárok választójogát. Gyurcsány Ferenc 2018-ban egyenesen aláírásgyűjtést szervezett ellene. Ugyan a külhoni magyarok szavazata sokkal kevesebbet ér, hiszen ők csak a listára adhatják le voksukat, mégis előfordulhat, hogy ettől függ a választás végső kimenetele. 2014-ben a Fidesz–KDNP kétharmados többsége többek között a külhoni magyarok 120 ezer Fidesz-voksának is köszönhető volt. Nélkülük legalábbis nem szereztek volna alkotmányozó többséget a kormánypártok. Szintén sokszor hallható ellenzéki követelés az állandó magyarországi lakcímmel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó polgárok szavazási lehetőségének könnyítése. Az ellenzéki pártok – a Momentumtól a Jobbikig – szeretnék elérni, hogy a „londoni magyarok” címen leírt választói csoport levélben is szavazhasson, akár csak a külhoni magyarok. Technikailag természetesen bonyolult, de megoldható lenne a levélszavazás, könnyen belátható azonban, hogy az elképzelések nem mentesek a megfogalmazók önérdékétől. Mögöttük az a feltételezés áll, hogy a külföldön dolgozók nagyobb részt ellenzéki szavazók, és hogy csupán a bürokratikus akadályok miatt nem gyakorolják választójogukat. Ugyanakkor tény, hogy a külföldön tartózkodó magyar választópolgárok, ha nem átmeneti állapotról van szó, bejelentkezhetnek tartózkodási helyükön, és ebben az esetben ugyanakkora súllyal és ugyanolyan technikai feltételekkel szavazhatnak, mint a többi külhoni magyar. Abban az esetben, ha a külföldön dolgozók politikailag motiváltak lennének, és csak technikai okokból nem éltek volna 2014-ben a választás lehetőségével, már rég kihasználhatták volna a státusváltás nyújtotta szavazási könnyítéseket.

Más kritikusok a győztesprezizálás ellen érvelnek, amely 2011-ben új elemként került a rendszerbe, és bemutattuk, hogy a Fidesz mandátumszerzését jelentősen segítette. A győztesprezizálás azonban a mindenkori győztes érdeke, így az ellene folytatott küzdelem jelképesen az ellenzék tartós berendezkedésére is utalhat. Ráadásul a győztesprezizálás elleni küzdelem nehezen közvetíthető a választók felé, hiszen jelentős részük nem is ismeri az intézményt.

Végül sokszor megfogalmazódott már az igény a választókerületek újrarajzolására, akár a számuk és arányuk módosítása nélkül is. A követelés háttere a *gerrymandering* már bemutatott feltételezése. Mind ez idáig azonban a politikai önérdéktől mentes választási földrajz eljárásrendszerével a követelők adósak maradtak.²⁹

3.5. A 2014-es eredmények

A rendszerreform bemutatásakor már sok részletre utaltunk a 2014-es választási eredmény kapcsán. A parlamentbe a két kormánypárton kívül hét ellenzéki párt politikusai kerültek be, de csak összesen négy lista lépte át az 1994 óta változatlanul 5%-os küszöböt. A furcsa számpár háttérében a baloldali pártok fragmentációja és egymásra találásuk lassú folyamata állt. 2010 után először az MSZP baloldali monopolhelyzete szűnt meg az LMP parlamentbe kerülésével és a Demokratikus Koalíció (DK) kiválásával, majd a párton kívüli ellenzéki mozgalmak vették át a hangadó szerepet. 2012-ben aztán létrejött egy baloldali

²⁹ Szigetvári Viktor, az Együtt korábbi elnöke több elemző írásban rámutatott a választókerületi térkép vélelmezett igazságtalanságára, de alternatív reformeljárás elveit nem dolgozta ki. Kritikai meglátásai például itt olvashatók: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/12/05/halaszni_ott_ahol_to_osem_volt (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

ernyőszervezet-kezdemenyezés Bajnai Gordon volt miniszterelnök vezetésével és a sokat sejtető Együtt 2014 névvel. A közös lista állítására vonatkozó elképzelés azonban megbukott, mivel a választási koalícióba az LMP nem kívánt belépni, csak az LMP-ből kiváló kisebbségi szárny, a Párbeszéd Magyarország. A stratégia 2010-ben kudarcot vallott, és ez az MSZP színeiben induló jelöltek új típusú, sokpárti összefogását eredményezte 2014-ben. A közös listának köszönhető, hogy az MSZP mellett a DK, az Együtt 2014, a Párbeszéd Magyarország és a Magyar Liberális Párt politikusai is bekerültek a parlamentbe. Igaz, frakciót csak az MSZP tudott alakítani. Szintén a 2010-es helyzetre emlékeztetett, hogy az LMP 2014-ben is átlépte a bejutási küszöböt, és a megerősödött Jobbik szintén változatlanul tagja lett az Országgyűlésnek.

A változatlan frakciószám mégsem jelentett változatlan erőviszonyokat. Négy év kormányzás után a Fidesz jelentősen veszített táboraiból. 2,7 millió 2010-es választójából csak 2,14 millió maradt, az új rendszerben azonban hozzájuk csatlakozott mintegy 120 ezer külföldi magyar Fidesz-szavazó is. A Jobbik mintegy 250 ezerrel tudta növelni táboraát, amely a csökkenő részvétel mellett jelentős erősödésnek számít. Az akkor még radikális párt listás szavazati aránya 16,7%-ról 20,5%-ra emelkedett. Szintén relatíve jól szerepelt a baloldal is. Az MSZP nyolc év kormányzás után kevesebb mint 1 millió szavazót tudott megőrizni táboraiból 2010-ben, 2014-re azonban a közös lista 300 ezerrel növelte a szavazószámot. A kétoldali, növekvő népszerűségű ellenzék azonban a magyar választási rendszerben a középen álló, legnagyobb népszerűségű pártnak kedvezett. Mind a régi, mind az új választási rendszerben egyértelműen a Fidesz szerezhette volna meg az önálló kormányalakítás lehetőségét, az új választási rendszer véletlen előnye csupán az volt, hogy hajszállal, de a kétharmados többséget is biztosította a kormánypártnak.³⁰

Az egyéni választókerületekben szintén tarolt a kormánypárt, de kisebb társadalmi támogatása miatt már nem mindenhol. Budapesten nyolc, Borsod-Abaúj-Zemplén és Csongrád megyékben egy-egy egyéni mandátum az ellenzékhez került. A 2011-es reform választási földrajzána kritikusai szerint az új térkép akadályozta meg az ennél is nagyobb veszteséget, mások viszont éppen a kialakult eredményben látták a bizonyítékát az új választási rendszer *fair* működésének. A győztespremiázás jelentőségéről kevesebb szó esett, mégis figyelmet érdemel. Mivel a baloldali közös lista által elhódított választókerületekben szoros küzdelem zajlott, a győztespremiázásnak nem igazán lett haszonélvezője. Átlagosan választókerületenként 2200 többlétszavazatot tudott szerezni, amelynek oka, hogy a Fidesz még a számára kevésbé esélyes választókerületekben is mozgósítani tudta saját szavazóit. Ennek kettős haszna is van, egyrészt csökkenti a Fidesz ellenzékének győztespremiázás-szavazatait, másrészt növeli a kormánypárt töredékszavazatainak a számát.

³⁰ Saját számítás.

3. táblázat

A 2014-es magyar országgyűlési választás eredménye

Listát állító pártok	Országos listás szavazat	Levél-szavazat	Vesztes jelölt pozitív főredék-szavazata	Győztes jelölt pozitív főredék-szavazata	Párt-listára jutó összes szavazat	Listás mandátum	Egyéni választókerületek	Összes mandátum
FIDESZ–KDNP	2 142 142	122 588	176 183	766 708	3 207 621	96	37	133
JOBBIK	1 107 550	2 926	1 000 636	–	2 021 112	23	0	23
LMP	268 840	573	244 191	–	513 604	5	0	5
MSZP–EGYÜTT–DK–PM–MLP	1 289 309	1 495	1 119 320	22 372	2 432 498	28	10	38

Megjegyzés: a listára leadott szavazatok, a listás mandátumok és az egyéni választókerületek megoszlása

Forrás: saját szerkesztés

Korábban már említettük, de a választási eredmények során is szembeötlő, hogy – szemben a német 27%-os arányszámmal – Magyarországon 2014-ben elhanyagolható volt a szavazatmegosztás alkalmazása. A másodlagos pártpreferenciák jól láthatóan sokkal gyengébbek, amelyek gátat szabnak az átszavazásnak. A Fidesz alig 23 ezerrel kapott több szavazatot egyéni jelöltjei után, mint a pártlistáján, de a baloldali együttműködés jelöltjei után is csak 28 ezer több szavazat járt, mint a közös listára. A minimális szavazatmegosztás vesztesei a kisebb pártok voltak, a Jobbik jelöltjeire 100 ezerrel kevesebben voksoltak, mint listájára, az LMP színeken induló, meglehetősen esélytelen jelöltek pedig 24 ezer pártszavazatot nem tudtak megszerezni.

A választási eredmények alapján egyrészt elmondható, hogy a Jobbik országosan lefedett párttá vált, másrészt azonban ezáltal csökkent a földrajzi különbségek jelentősége is. Kelet-Magyarország választásföldrajza már nem tért el jelentősen Nyugat-Magyarországtól. Természetesen a regionális mintázatok ennek ellenére fennmaradtak, különösen a Budapest és a vidék közti eltérés vált plasztikussá. Míg a fővárosban a Jobbik gyengesége miatt a pártrendszer inkább kétosztatú maradt, addig az ország többi részén a két ellenzéki spektrum fej-fej mellett szerepelt az összesítésben.³¹

Míg a külföldi magyarok több mint 128 ezer érvényes szavazattal érvényesítették befolyásukat a választási végeredményre, a sokszor emlegetett és reformelképzelések között sűrűn szereplő „külföldi magyarok” közül csupán 28 ezren regisztráltatták magukat 2014-ben, és a híres-neves londoni magyarok közül is csak 5371-en szavaztak érvényesen.³²

Az eredmények alapján feltehető a kérdés, hogy mely pártot és mennyire segítette az új választási rendszer, illetve hogy ez az előny tisztességes volt-e. Összefoglalóan megállapítható, hogy a Fidesz haszonélvezője volt a választási rendszernek a győztespremlizálás,

³¹ A fővárosban a Jobbik csak a listás szavazatok 12%-át szerezte meg.

³² A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, 2014. 05. 05. Elérhető: www.valasztas.hu/documents/20182/575402/nvi_ogy2014_beszamolo.pdf/ab0019eb-0f6a-4a71-bdda-6ba1e9bde943 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

a külhoni magyarok szavazata és az egyfordulós választókerületi küzdelmek miatt, de az ellenzék számára nyújtott előnyt a veszteskompenzáció és az 5%-os küszöb. Az LMP 5,47%-os listás eredménye magasabb küszöb vagy pusztán a többségi képviseleti elv alkalmazása esetén nem eredményezett volna mandátumot. A választási rendszer előnyei a Fidesz számára azonban csak a 2014-es pártrendszer feltételei mellett érvényesültek. Átalakuló erőviszonyok és a két, illetve háromoldali ellenzék helyett megvalósuló teljes körű ellenzéki összefogás esetén teljesen más eredmény is születhet majd e rendszer keretei között. 1998-ban például, amikor a Fidesz először került hatalomra a kisgazda párttal a kölcsönös visszaléptetésekről kötött, második forduló előtti megállapodás segítségével, a 2011-ben megreformált választási rendszer keretei között egyértelműen baloldali győzelem született volna. Az MSZP jelöltjei 113 választókerületben az első forduló után első helyen álltak, tehát az új rendszerben azonnali mandátumot szereztek volna. A további, listás szavazatok révén pedig Horn Gyula MSZP–SZDSZ-koalíció alapuló kormánya – legalább 193 mandátummal³³ – hivatalban maradhatott volna.

A választási megfigyelésre szakosodott Európai Együttműködési és Biztonsági Szervezet kritikus megállapításai³⁴ szerint azonban nemcsak a rendszer, de a rendszer működtetése is segítette a Fidesz győzelmét, ezért a választás nem volt tisztességes. A titkosság sérelmétől a nők korlátozott képviseletén át 16 fejezetben sorolt észrevételek természetesen jól estek a vesztes ellenzéki pártoknak, komoly hatást azonban nem váltottak ki. A választás végeredményét minden nyertes és vesztes résztvevő, ha hallgatólagosan is, de elfogadta.

4. A választás magyar modelljének alkalmazhatósága a német politikai rendszerben

A német választók rendszerismereti hiányosságán és a rendszerműködés újabban tapasztalt diszfunkcióin felbuzdulva, elsőként azt vizsgáljuk meg, mi lett volna, ha a német állampolgárok 2013-ban és 2017-ben nem az aktuális német rendszerben, hanem az akkorra már hatályba lépett új magyar választási rendszer keretei között adták volna le szavazatukat. Hipotézisem szerint az inkább többségi „magyar modell” Németországban is egypárti kormánytöbbséget eredményezne, megszüntetve a koalíciós kormányzás 70 éves gyakorlatát, amely alól kivételt csupán az 1953 és 1957 közötti ciklus jelentett.

A kutatásnak diszkrét bájta ad, hogy a német véleményvezérek a különféle médiafelületeken a magyar politikai rendszer demokratikus alapjait is megkérdőjelezzik, így alighanem sikertelen volna legitim módon a „magyar modell” átültetése a berlini köztársaságba. A tudomány luxusa azonban, hogy koncepciói megvalósításával nem kell törődnie, így annak nehézségei nem riaszthatják vissza vizsgálataitól.

Mindenekelőtt a magyar választási rendszer operacionalizálását kell elvégezni ahhoz, hogy a német szavazatok transzferálhatók legyenek a magyar választási rendszer mandátumszámításába. Ahogy bemutattuk, a választói, bemeneti oldalon a két rendszer azonos, a magyaroknak és a németeknek is két szavazata van. Eltérés két választói csoportnál

³³ Saját számítás.

³⁴ EBESZ (Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala): Magyarország, Országgyűlési választások, 2014. 04. 06. EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés, Varsó, 2014. 07. 11.

mutatkozik, így az ő szavazataikkal nem tudunk számolni. Elsőként azokról van szó, akik felvételüket kérték a nemzetiségi névjegyzékbe, és pártlisták helyett nemzetiségi listára adták le a szavazatukat. A több mint 5 millió 2014-es listás magyar pártszavazatból kevesebb mint 20 ezer tartozott ebbe a körbe, így joggal feltételezhető, hogy ez az eltérés nem érintette a 93 listás mandátum végleges elosztását jelentősen. Nem így a másik csoport, a külhoniak szavazata. Ahogy a győztes pártvezető, Orbán Viktor is elismerte 2014-es tusnádfürdői beszédében,³⁵ a Fidesz–KDNP 2014-ben ezeknek a szavazóknak köszönhetette alkotmányozó többségét. Mivel a német modell nem ismeri a külhoni választópolgárok intézményét és különleges – csak a pártlista esetében gyakorolható – választójogukat, a soron következő „újraszámolásban” velük sem kalkulálhatunk.

A fenti két megkötéstől eltekintve azonban az adaptáció nem jelent nehézséget. Egyedül az összes megszerezhető mandátum számának mérséklése igényel még magyarázatot. Németországban 299 egyéni választókerület és minimálisan 299 listás mandátum van, így a jelenlegi választási rendszer legalább 598 képviselői helyet eredményez.³⁶ A sarkalatos választási törvény értelmében a csak 199 mandátumot keletkeztető magyar modellben viszont az egyéni választókerületek aránya magasabb, mint a listás (és kompenzációs) szavazatokkal szerezhető mandátumoké.³⁷ Ennek megfelelően a modellszámításban a második 299 mandátumnak csak a 93/106-át vehetjük figyelembe, azaz 262 mandátumot. A „magyar modell” szerinti német parlament tehát 299 egyéni választókerülettel és 262 listás (illetve kompenzációs), összesen 561 képviselői hellyel rendelkezne, amelynek kancellártöbbsége 282 fő.

Mivel a német választási iroda vezetője, a *Bundeswahlleiter* a jelen sorok írásakor már kiadta a 2017-es választás részletes eredményeit is,³⁸ így azok a honlapjáról adatbázisként letölthetők. Ennek segítségével könnyen elvégezhető a magyar modell szerinti mandátumszámítás. Első lépésként mind a 299 választókerületben meg kell állapítani a győztes jelöltet (illetve az anonim vizsgálathoz az öt jelölő pártot), így azonosítható, hogy az egyéni mandátumokat mely párt szerezte meg. Második lépésben a vesztes jelöltek utáni töredékszavazatokat kell meghatározni, amennyiben az őket jelölő szervezet elérte az 5%-os küszöböt országos szinten. Harmadik lépésben a magyar modell 2011-es újítása szerint a „győztes-kompenzáció”, illetve az egyéni választókerület győztes jelöltjének a győzelemhez nem szükséges többlétszavazatát kell kiszámolni, amely szintén töredékszavazatként viselkedik. Végül negyedik lépésként összesíteni kell az „országos listára” jutó szavazatokat, azaz a német választók oldaláról nézve az összes második szavazatot, valamint a második és harmadik pont szerinti töredékszavazatokat, és ezek alapján a d’Hondt-eljárással ki kell osztani a maximálisan megszerezhető 262 mandátumot. Mindez mutatja, hogy még egy korlátja van a két modell csereszabotosságának. Mivel a német választópolgárok a föderális berendezkedés értelmében tartományi listákra szavaznak, és a német rendszernek nincs

³⁵ „Most például az történt, hogy a határon túli magyarok szavazata és az abból fakadó mandátum kellett ahhoz, hogy kétharmados többsége legyen a nemzeti erőnek a magyar parlamentben. Köszönjük mindenkinek, akit illet, a Gondviselésnek, a szavazóknak, a magyar törvényalkotóknak és végső soron ilyenkor azoknak is meg kell köszönnünk, akik ellenünk fordultak, és lehetőséget adtak arra, hogy a jó mégiscsak fölülkerekedjék, mert ha nincs a rossz, akkor mégis hogyan tudna fölülkerekedni a jó?” ORBÁN 2014.

³⁶ A gyakorlatban, mint láttuk, sokkal többet. 2017-ben a többlet- és kiegészítő mandátumok révén 709 képviselőt választottak meg a választási rendszerben.

³⁷ 106 versus 93.

³⁸ *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 Heft 3. Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen* (2017).

kompenzációs eleme, ezért szövetségi szintű lista sem létezik. A modellszámításban ezért csak a mandátumok elméleti számával dolgozhatunk, az azt megtestesítő képviselők személye természetesen nem azonosítható be.

4.1. Első lépés: a választókerületi győztesek

2013-ban a CDU jelöltje a 299 egyéni választókerületből 191-ben győzött a német választásokon, a CSU pedig hagyományosan mind a 45 bajor választókerületben megszerezte az első helyet, így az uniópártok összesen 236 egyéni mandátumnak, az összes megszerzhető választókerület 79%-ának örvendhettek volna a magyar modell szerinti választási rendszer első ágában. A kimagasló siker oka a hagyományosan kereszténynek nevezett pártok relatív méretelőnye a legtöbb régióban. A szociáldemokraták csupán 58 direktmandátumot szereztek, ebből 28-at hagyományos fellegvárunkban, a Ruhr-vidék köré szerveződött Észak-Rajna-Vesztfáliában. A legnagyobb német tartomány maradék 40 egyéni mandátumát azonban a CDU jelöltjei hozták el. A szociáldemokraták még az északi városállamokban, Hamburgban és Brémában, valamint a Volkswagen-központtól nevezetes Alsószászországban szereztek több egyéni mandátumot. Talán meglepő, de a fővárosban alig tudtak hódítani. A 12 itt megszerzhető mandátumból Merkel CDU-ja 5-öt, az SPD 2-t, a posztkommunista Baloldali Párt (*die Linke*) 4-et, míg a Zöldek 1 egyéni mandátumot szereztek a hagyományosan baloldali fellegvárnak, „vörös városnak” tartott Berlinben. A Zöldeknek az ország egyetlen választókerületében sem sikerült relatív többséget szerezni és direktmandátumot elhódítani. A szabad demokratáknak (*FDP*) már, az AfD-nek még nem volt regionálisan akkora támogatottsága 2013-ban, hogy egyéni jelöltjük győzhetett volna. Érdekes, hogy a most nyugatnémet szemmel érthetetlenül frusztrált Kelet-Németország 2013-ban még „jól” viselkedett. A Berlinen kívüli öt új tartomány választókerületeiben – egyetlen brandenburgi kivétellel – a CDU jelöltjei végeztek az első helyen, azaz a magyar modell szerint közvetlen mandátumot szereztek volna, és a volt NDK teljesen fekete lett volna a választási térképeken.³⁹

2017-re a politikai hangulat jelentősen átalakult. Az AfD megerősödött, és az FDP visszaerősödött, valamint a kormányzó néppártoktól a választók elfordultak. A relatív többség elvén alapuló választási rendszerekről azonban köztudott, hogy nehezebben és lassabban képezik le a hangulatváltozásokat. Ennek megfelelően a CDU csak hat választókerületet veszített el (185), míg a szintén meggyengülő CSU továbbra is minden bajor direktmandátumot meg tudott hódítani. Ráadásul ez 2017-ben eggyel több volt, mint 2013-ban, mert Wolfratshausen központtal (München előkelő elővárosa) egy új bajor kerület létesült. Így 46 mandátum járt volna a „magyar modellben” a CSU-nak, az uniópártoknak pedig összesen 231, öttel kevesebb mint négy éve, amely semmiképpen sem tűnt volna tragédiának a legnagyobb kormánypárt számára. Természetesen nem a kisebbik koalíciós partner szociáldemokraták profitáltak volna az uniópártok minimális gyengüléséből, az SPD csak eggyel több mandátumot szerzett volna 2017-ben (59), és a posztkommunista Linke is eggyel többet (5). Az igazi meglepetés azonban az AfD volt, amely a hagyományosan CDU-s fellegvárnak számító Szászországban rögtön három közvetlen mandátumot is szerzett

³⁹ Az uniós pártok színe hagyományosan fekete a német nyilvánosságban.

volna a „magyar modell” alapján, és ez a német szabályok szerint – ha meg tudja őrizni új délkeleti fellegvárát – a jövőben az 5%-os küszöböt sem teszi már olyan félelmetessé számukra. Három egyéni választókerületi győzelemmel mindenképp bekerül egy párt a német parlamentbe. A magyar modell szerinti mandátumszámításnál azonban az érvényes második szavazat 5%-a nélkülözhetetlen.

Nemcsak a direktmandátumok eloszlása, a regionális mintázat is meglepően konstans. Berlinben a CDU továbbra is csak a nyugati félen erős, de 2013-hoz képest itt is elvesztett egy mandátumot Spandauban 1592 szavazattal.⁴⁰ Így a 12 szövetségi fővárosi mandátumból 4 jutott a CDU, 3 az SPD, 4 a Baloldali Párt és 1 a Zöldek jelöltjének. Az összes többi új tartományban lényegében változatlan volt a helyzet a választókerületek szintjén. A volt NDK területén – Berlinen kívül – az SPD csak egyetlen direktmandátumot szerzett (Brandenburgban). Az egykori CDU-fellegvárban, Szászországban a három AfD-mandátum mellett pedig a Baloldali Párt is kapott egy képviselői helyet (Lipcsében). Érdekes, hogy ezt a választókerületet a CDU 2013-ban még kényelmesen, 14 ezernél is több szavazattal nyerte, 2017-ben viszont 1169 vokssal bukta azt el.

4. táblázat

A parlamenti pártok által megszerezhető választókerületi mandátumok száma, ha a „magyar modell” szerint osztották volna el a mandátumokat

Pártok → ↓Választások	CDU	CSU	SPD	Linke	Zöldek	FDP	AfD	Összesen
2013	191	45	58	4	1	-	-	299
2017	185	46	59	5	1	0	3	299

Forrás: saját szerkesztés

Az egyéni választókerületi eredmények alapján a magyar modell számítása mellett egy másik gondolat kísérlet is elvégezhető. Ha a CDU-nak sikerült volna 1948-ban áttörnie és a relatív többség képviselői elvére épülő, angolszász típusú választási rendszert bevezetnie, akkor 2013-ban és 2017-ben is kényelmes többséget szerezhetett volna. Ha csak a 299 választókerülettel számolunk mint maximálisan megszerezhető mandátummal, a 79, illetve 77,5%-os mandátumarány az uniópárton belüli ellenzék ellenében is stabil Merkel-kormányt tett volna lehetővé. Sőt a CDU-nak még a CSU-ra sem lett volna szüksége a kormányalakításhoz, amely a konszenzuskényszer helyett a konfrontáció további lehetőségét jelentette volna kettőjük számára. Természetesen itt is igaz, hogy az eltérő választási rendszer adaptációs szükségletet eredményezett volna, és az alkalmazkodó pártok alighanem módosították volna választási stratégiájukat, árnyékot vetve ezzel a CDU és a CSU mesés, most mesterségesen átszámolt eredményére.

4.2. Második lépés: vesztes jelöltek utáni töredékszavazat

A német és a magyar mandátumszámításban is egyaránt fontos 5%-os küszöb átlépése 2013-ban csak öt pártnak sikerült (ha az uniópártokat külön számoljuk), 2017-ben kettővel

⁴⁰ 2013-ban még 2280 szavazattal tudott győzni.

több, azaz hét párt jutott be a parlamentbe. A magyar modellben ismeretlen alternatív küszöbszabály, miszerint három egyéni választókerület megszerzése is elegendő a parlamenti bejutáshoz, egyik pártnak sem biztosított előnyt, mindegyik későbbi parlamenti párt bőven 5% feletti listás eredménnyel büszkélkedhetett.

Értelemszerűen csak az e pártok mandátumot nem szerző jelöltjeire leadott szavazatokat kell figyelembe vennünk a vesztesek utáni töredékszavazatok összesítésénél. A parlamentbe bejutó pártok – a CDU bajor önmegtartóztatását és a CSU Bajorországon kívüli elzárkózását nem számítva – minden választókerületben állítottak jelöltet. Ez a német modellben inkább szimbolikus jelentőségű, semmint hasznos a kisebb pártok számára, de a mi dolgunkat most jelentősen megkönnyíti. Természetesen feltételezhető, hogy egy magyar modell szerinti német választás kihatna a német pártok együttműködési stratégiájára és esetleges kölcsönös visszaléptetéseire is.

2013-ban a CDU a 299-ből 108 direktmandátumot nem tudott megszerezni, és ezek után 3 109 297 töredékszavazatot tudott volna elkönyvelni az országos listáján, ha a magyar modell szerint számolták volna ki a választási eredményt. Ezzel szemben az összes bajor választókerületben első helyen végző CSU-jelöltek után a CSU-nak nem járt volna a vesztesek utáni töredékszavazat. A 241 választókerületben alulmaradó SPD majdnem 9,4 millió töredékszavazatot kapott volna, míg a csupán 4, illetve 1 választókerületben diadalmaskodó baloldali és zöld jelöltek több mint 3 milliót.

2017-ben az uniópártok visszaesése elsőként a töredékszavazatok arányában érhető tetten, az 5 százalékponttal magasabb részvétel és a hattal kevesebb elnyert direktmandátum ellenére a CDU töredékszavazat-száma csökkent volna, alig több mint 3 millióra. A CSU esetében a visszaesés nem látható, hiszen 2017-ben is minden választókerületben győzött a jelöltje, így továbbra sem szerezhettek volna töredékszavazatokat a választókerületekből. Az SPD esetében a visszaesés azonban drámai. A szociáldemokraták ugyan eggyel több direktmandátumot szereztek, de a még mindig elbukott 240 választókerület után „csak” 8,2 millió töredékszavazatot szereztek volna a magasabb részvétel ellenére is. Ez 1,2 millióval marad el a négy évvel korábbi eredményükhöz képest. A visszaesés okát a többi parlamentbe bejutó párt adja. A Baloldali Párt és a Zöldek 10, illetve 18%-kal több töredékszavazatot szereztek. Visszatérő szereplőként az FDP is kapott volna 3,2 millió töredékszavazatot, amely az önállóságra épülő stratégiája sikerét mutatja, 2013-ban ugyanis alig 1 millió töredékszavazatot szerzett volna a magyar modellben, ha elérte volna a küszöböt. Az igazi meglepetés azonban az AfD, amely 810 ezerről (2013) 5,32 millióra emelte első szavazati számát, és három elnyert direktmandátum után is 5,16 millió ebből megmaradt volna neki töredékszavazatként a magyar választási modellben.

5. táblázat

A parlamenti pártok által megszerezhető vesztes jelöltek utáni töredékszavazatok száma, ha a „magyar modell” szerint osztották volna el a mandátumokat

Pártok → ↓Választások	CDU	CSU	SPD	Linke	Zöldek	FDP	AfD
2013	3 109 297	0	9 379 273	3 368 793	3 114 243	–	-
2017	3 009 101	0	8 270 211	3 709 159	3 672 867	3 249 238	5 157 341

Forrás: saját szerkesztés

4.3. Harmadik lépés: a győztes jelöltek utáni maradékszavazatok

A győztes jelöltek utáni maradékszavazatok számának alakulása 2013 és 2017 két választásán alátámasztja a néppártok hanyatlásáról szóló tézist. Míg a CDU az általa 2013-ban elnyert 191 mandátum után majdnem 5 millió maradékszavazatot átvihetett volna a „magyar modell” szerint az országos listára, 2017-re ez a szám 3,7 millióra apadt, de a CSU és az SPD esetében is regisztrálható közel 10%-os visszaesés 2013-ról 2017-re. A Zöldek egyetlen választókerületi győzelme után járó maradékszavazatok számának drasztikus visszaesése a két baloldali kihívó eltérő szereplésére vezethető vissza, 2017-ben a berlini Kreuzberg körzet zöld fellegvárában a Baloldali Párt szorosán megközelítette a zöld jelöltet, míg 2013-ban az SPD és a Baloldali Párt közel azonos eredménye mellett a zöld jelölt⁴¹ még kényelmes előnnyel tudott győzni. A lenti táblázatból az is jól látható, hogy az AfD nem minimális előnnyel, hanem kényelmes fölényrel szerezte meg három választókerületét, ezért szerezhette volna közel 19 ezer győztesprémium szavazatot.

6. táblázat

A parlamenti pártok által megszerezhető győztes jelöltek utáni maradékszavazatok száma, ha a „magyar modell” szerint osztották volna el a mandátumokat

pártok → választások	CDU	CSU	SPD	Linke	Zöldek	FDP	AfD
2013	4 972 920	2 100 324	516 424	77 510	36 256	–	–
2017	3 729 177	1 909 674	477 142	89 497	2 454	0	18 966

Forrás: saját szerkesztés

4.4. Negyedik lépés: az országos listáról szerzett mandátumok

A „magyar modell” szerinti választási rendszer mandátumszámításának utolsó lépése a 262, listáról kiosztható mandátum elosztása. Ennek során a német választók által közvetlenül leadott listás szavazatokat („második szavazat”), valamint a fentiekben kiszámolt töredék-szavazatokat és maradékszavazatokat kell összesíteni és a d’Hondt-eljárás segítségével a mandátumokat kiosztani.

Az uniópártok második szavazataránya a 2013-as 41,5%-ról 2017-re 33% alá csökkent, és mint láttuk, a töredék- és maradékszavazatok száma is csökkenő tendenciát mutatott. Összesen 28 millió helyett 24 millió szavazat után tudtak mandátumot szerezni a listás ágon, de mindezt az összes mandátumot szerző szavazatszámának 20%-os emelkedése mellett. Szintén vesztes pozícióban lett volna e ponton az SPD, amelynek „második szavazatainak” száma négy év alatt több mint 1,5 millióval csökkent a növekedő részvétel ellenére, így az összesített listás ágra átvitt szavazatainak a száma is közel 3 millióval csökkent volna, 18 millió közelébe. Ahogy már a töredék- és a maradékszavazatok esetében is láttuk, a Zöldek

⁴¹ Ez a Zöldek 2013-ban utoljára induló jelöltjének, Hans-Christian Ströbelének is köszönhető. A Vörös Hadsereg Frakció tagjait védő szocialista ügyvéd Kreuzberg kerületben hatalmas népszerűségnek örvendett, igaz, máshol nem igazán.

és a Baloldali Párt a kormánypártokkal szemben nyertesnek bizonyult, mind második, mind összesített listára átvihető szavazatszámát növelni tudta. Az összesített szavazatszám jelentős megugrásáért végül a 2017-ben vissza- és bejutó pártok, az FDP és az AfD lettek volna felelősek. Eszerint a CDU összes szavazaton belüli összesített szavazatainak aránya 36%-ról 25%-ra csökkent.

7. táblázat

A parlamenti pártok által a listás ágra átvihető összes szavazat, ha a „magyar modell” szerint osztották volna el a mandátumokat

Választások → ↓ Pártok	2013				2017			
	Második Szavazat	Töredék-szavazat	Maradék-szavazat	Összesen	Második szavazat	Töredék-szavazat	Maradék-szavazat	Összesen
CDU	14 921 877	3 109 297	4 972 920	23 004 094	12 447 656	3 009 101	3 729 177	19 185 934
CSU	3 243 569	0	2 100 324	5 343 893	2 869 688	0	1 909 674	4 779 362
SPD	11 252 215	9 379 273	516 424	21 147 912	9 539 381	8 270 211	477 142	18 286 734
Linke	3 755 699	3 368 793	77 510	7 202 002	4 297 270	3 709 159	89 497	8 095 926
Zöldek	3 694 057	3 114 243	36 256	6 844 556	4 158 400	3 672 867	2 454	7 833 721
FDP	-	-	-	-	4 999 449	3 249 238	0	8 248 687
AfD	-	-	-	-	5 878 115	5 157 341	18 966	11 054 422
összesen				63 542 457				77 484 786

Forrás: saját szerkesztés

Az összesített szavazatszámok alapján a d'Hondt-eljárással könnyen kiszámolható, melyik párt hány listás mandátumot szerzett volna, ha 2013-ban vagy 2017-ben a „magyar modellt” alkalmazták volna. A megszerezhető 262 listás mandátumból a CDU 95-öt, míg a CSU 22-t szerzett volna 2013-ban, de így is a már „megszerzett” egyéni mandátumokkal kényelmes kancellártöbbséget tudtak volna szerezni, a mandátumok közel 63%-ának (összesen 353) birtokában. Dacára a sokkal gyengébb 2017-es szereplésnek, a „magyar modell” alapján még 2017-ben is megmaradt volna az uniópártok kormánytöbbsége. A 312 elviekben összesen elnyerhető mandátum valamivel szerényebb, de majdnem 56%-os többséget biztosított volna a CDU és CSU alkotta kormánynak.⁴² Ezek az eredmények azt is előrevetítik, hogy az uniópártok nélkül sem 2013-ban, sem 2017-ben nem lehetett volna kormányt alakítani a német parlamentben. A hipotézisünk is beigazolódtott, mivel a koalíciós kormányzás kényszerét is megszüntetné ez a mandátumszámítási rendszer.

Ebben az értelemben az SPD természetesen vesztese lenne a magyar modellnek, de könnyen lehet, hogy az elvileg évtizedeken át kormánytöbbséget élvező uniópártoktól egy idő után ebben a választási rendszerben elfordulnának a választók és – kiismerve a rendszer szabályait – az egyéni választókerületekben nagyobb arányban szavaznának bizalmat szociáldemokrata jelölteknek, akár a baloldali pártok kölcsönös visszaléptetése miatt. A kormányváltás lehetősége tehát nem zárható ki, még akkor sem, ha e tapasztalási és tanulási folyamat nélkül a választási eredmények átszámolása az uniópártoknak a legtöbb esetben kedvező. Az SPD mandátumaránya egyébként a magyar modell szerint 26, illetve 21,5%

⁴² Érdekes egybeesés, hogy a valóságban a hagyományosan nagykoalíciónak nevezett CDU–SPD–CSU-összefogás parlamenti aránya épp 56% lenne a „német modell” szerint számolt 2017-es eredmények alapján.

lenne a két vizsgált választás után. Előbbi elmarad a valódi arányszámtól, utóbbi azonban megfelel a „német modell” szerinti mandátumszázaléknak. Természetesen a „magyar modell” többségi komponensének erős szerepe miatt az elsősorban listán mandátumot szerző kisebb pártokat büntetné. Így a második szavazatok 12,6%-át és 3 egyéni mandátumot megszerző AfD-nek például az összes mandátum 7,3%-ával kellene megelégednie.

8. táblázat

A parlamenti pártok által elnyerhető mandátumok száma, ha a „magyar modell” szerint osztották volna el a mandátumokat

Választások→	2013			2017		
↓Pártok	Elnyert választókerület	Listás mandátumok	Összesen	Elnyert választókerület	Listás mandátumok	Összesen
CDU	191	95	286	185	65	250
CSU	45	22	67	46	16	62
SPD	58	88	146	59	62	121
Linke	4	29	33	5	27	32
Zöldek	1	28	29	1	26	27
FDP	–	–	–	0	28	28
AfD	–	–	–	3	38	41
Összesen	299	262	561	299	262	561

Forrás: saját szerkesztés

5. A választás német modelljének alkalmazhatósága a magyar politikai rendszerben

A vizsgálat párkaként elvégezzük a 2014-es magyar szavazatok transzformációját is a német mandátumszámítás keretei között. Hipotézisünk szerint a szuperarányos német modell keretei között Magyarországon is megszűnne az egypárti parlamenti többség, amely teljesen új helyzetet teremtene a politikai arénában. Éppen ezért a német modell hazai recepciója is inkább csak gondolatkísérlet, semmint valós opció.

Mivel a német választási rendszer bonyolultabban osztja ki a mandátumokat, mint magyar társa, nekünk is több lépésben kell eljárunk. Mindenekelőtt itt is a korlátozásokat kell rögzítenünk. A nemzetiségi és külhoni szavazatokkal ezúttal sem tudunk számolni, hiszen a német mandátumkiosztás nem tud velük mit kezdeni. Másrészt ismert, hogy a magyarok az új választási rendszerben csak az egyetlen országos listára adhatják le szavazatukat, így a német föderális rendszer átültetése számítási nehézségekbe ütközik. Két megoldás van erre a modellcsereből eredő problémára. Az egyszerűbb eljárás az lenne, ha egész Magyarországot egyetlen tartománynak tekintenénk, ebben az esetben azonban a „német modell” minden egyedi eleme elvesztené az értelmét, és így a vizsgálatunk értelme is megkérdőjelezhető lenne. Ezért inkább a bonyolultabb, de izgalmasabb utat választjuk. A magyar megyéket és a fővárost, az egykori 20 területi listát tekintjük kiindulópontnak. Így a magyar modellföderalizmusban a német rendszer minden eleme leképezhető, az országos listás szavazatok megyei szavazatszámai pedig a Nemzeti Választási Iroda adataiból

kiszámolhatóak. Természetesen itt is meg kell említeni, hogy az átszámítás mesterséges, de a magyar választók aligha tájékozottabbak saját rendszerük mandátumkiosztása kapcsán, mint a németek, így a rendszertudatos szavazás jelensége sem lehet sokkal elterjedtebb.⁴³ Végül még egy megkötésre szükség van. Ahogy a német adatok transzformálásakor az összes kiosztható mandátum számát magyarosítottuk, úgy most a magyar mandátumok számát kell németesítenünk. Állandónak tekintjük ezúttal is a választókerületi beosztást, azaz a 106 egyéni mandátumot. A német rendszer azonban ezzel azonos számú listás mandátumot keletkeztet, így a számításunk erejéig a magyar modellparlament minimálisan 212 mandátumos lesz.

A „német modell” alapján a 2014-es magyar szavazási eredményekkel a következő műveleteket kell elvégezni. Elsőként ki kell számolni, hogy a modelltartományokra a magyar állampolgárságú teljes lakosság aránya alapján hány képviselői mandátum jut, és azon belül hány választókerület van. A német választójog ezt nevezi mandátumkontingens-számításnak. Másodikként a küszöbvizsgálatot kell elvégezni, de e téren az eredmény szempontjából – az 5% alatti listás eredményű pártok választókerületi sikerének elmaradása miatt – nem lesz különbség a német és a magyar rendszer között. Harmadik lépésben „tartományi” szinten – az összes kiosztható egyéni és listás mandátum alapján – ki kell számolni, melyik párt hány mandátumot szerez a listás szavazatok alapján, és hogy ezek alapján keletkezik-e többletmandátum (több egyéni mandátum, mint a harmadik lépés szerinti tartományi összmandátum). A harmadik lépés eredménye lesz tehát az egyes pártok mandátumjogosultságának a száma. Negyedik lépésként ehhez hozzá kell számolni a ki-egyenlítő mandátumokat, amelyeket országos szinten kapnak a parlamentbe bejutó pártok úgy, hogy a végső mandátumelosztás megfeleljen a második szavazat szerinti eredménynek, és minden párt legalább a mandátumjogosultsága szerinti képviselőhelyet megszerezze. Végül ötödik lépésben a kiszámolt összes mandátumot ki kell osztani tartományi szinten is az összes második szavazat és az összes kiosztható mandátumszám hányadosából képzett kvótával.

5.1. Első lépés: a modelltartományok képviselőkontingense

A számításunk során modelltartománynak nevezett területek, tehát a megyék és a főváros képviselő-kontingensének kiszámításakor nemcsak a választásra jogosultak számát kell figyelembe venni, hanem a teljes, magyar állampolgársággal rendelkező területi népességet. A kettős állampolgárság kiterjesztése és a bevándorlás alacsony aránya miatt ez Magyarországon nem számít akkora korlátozásnak, mint Németországban. A németeknél ugyanis a 2016-ban 82,2 millióra becsült népesség több mint 10%-a (8,8 millió fő) nem volt

⁴³ Sőt a helyzet ennél is „rosszabb”. A Nézópont Intézet 2017. november 13. és 16. között készített, a magyar felnőtt lakosságra reprezentatív 1000 fős telefonos kutatásában csak a teljes népesség 14%-a válaszolt helyesen arra a kérdésre, hogy „Önnek az országgyűlési választásokon két szavazata van, egy a pártokra, egy pedig a képviselőjelöltekre. Ön szerint a magyar választási rendszerben a pártokra vagy a képviselőjelöltekre leadott szavazat fontosabb a végeredmény szempontjából?”. További 31% szerint a pártokra leadott szavazat fontosabb, 43% szerint pedig mindkét szavazat egyformán fontos. A maradék 12% nem tudott, vagy nem akart válaszolni.

német állampolgár, így csak a maradék 73 millió fő területi megosztását lehetett figyelembe venni a mandátumkontingensek szétosztásakor.

A magyar lakónépesség 2014-es területi megosztását a helynévkönyv mutatja a legpontosabban.⁴⁴ A 212 összes mandátumot tehát ezek alapján kell elosztani az egyes területek között a Sainte-Laguë–Schepers-eljárás alapján. Ennek során egy olyan osztót kell találni, amely közel esik a teljes népesség és a kiosztható mandátumok osztatához, és amellyel elosztva a területek népességeit, úgy kerekíthetők egész számra az osztatok, hogy azok összege pontosan 212 legyen. Ez az osztó a 2014-es magyar adatokkal számolva 46 550 lesz, amely mellett éppen olyan mandátumkontingensek keletkeznek, amelyek összege 212 lesz. Érdekeség, hogy a mandátumkontingens a „német modell” szerint Budapesten, valamint Csongrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Heves és Veszprém megyében egy, Pest megyében egyenesen kettő mandátummal nagyobb, Bács-Kiskun, Fejér, Tolna és Vas megyékben pedig eggyel kisebb, mint az alapul vett egyéni választókerületek számának kétszerese.

9. táblázat

A parlamentbe bejutó pártok által összesen elnyerhető mandátumok száma területenként (mandátumkontingens), ha a „német modell” szerint osztanák el a mandátumokat, valamint az egyéni választókerületek száma területenként

Területek	Lakosságszám (2014)	A „német modell” szerinti mandátumkontingens	Egyéni választókerületek száma
Budapest	1 744 665	37	18
Baranya	373 984	8	4
Bács-Kiskun	516 892	11	6
Békés	355 199	8	4
Borsod-Abaúj-Zemplén	674 999	15	7
Csongrád	407 389	9	4
Fejér	419 506	9	5
Győr-Moson-Sopron	450 318	10	5
Hajdú-Bihar	539 507	12	6
Heves	303 503	7	3
Jász-Nagykun-Szolnok	383 489	8	4
Komárom-Esztergom	300 677	6	3
Nógrád	198 392	4	2
Pest	1 220 748	26	12
Somogy	315 512	7	4
Szabolcs-Szatmár-Bereg	561 379	12	6
Tolna	227 996	5	3
Vas	254 580	5	3
Veszprém	349 007	7	4
Zala	279 623	6	3
Összesen	9 877 365	212	106

Forrás: saját szerkesztés

⁴⁴ Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2014.

5.2. Második lépés: küszöbvizsgálat

A küszöbvizsgálat kapcsán már említettük, hogy a listán elért 5%-os eredmény vizsgálata megegyezik a magyar előírásokkal, és így a magyar választási rendszer által a parlamentbe juttatott pártok névsora nem különbözik a „német modell” szerint bejutókétól. Ugyan a német választási rendszer ismeri a három egyéni mandátum megszerzése esetén is a küszöbátlépést, a magyar választók nem éltek ezzel a lehetőséggel, és 2014-ben csak olyan jelöltek győztek a választókerületekben, akiket a listás küszöböt elérő pártok állítottak fel jelöltként. Ennek megfelelően a továbbiakban a Fidesz–KDNP, az egyesült baloldal, a Jobbik és az LMP szavazataival kell számolnunk.

5.3. Harmadik lépés: mandátumjogosultság és többletmandátum

A mandátumjogosultság kiszámításához először azonosítani kell, hogy az adott területen (modelltartományban) a küszöböt elérő négy lista hány – a német rendszerben másodiknak nevezett – szavazatot kapott. Mivel a választási iroda rendelkezésre bocsátja az érdeklődők számára a választókerületek szerinti listás eredmények (második szavazatok) számát is, az egyes területek választókerületi listás eredményeinek összesítésével kiszámolható az érvényes szavazatok összesített és az egyes pártok listás szavazatszámának területi bontása.

10. táblázat

Az egyes területeken a küszöb feletti pártok listás („második”) szavazatainak száma

	Összes érvényes szavazat	Listás: Fidesz–KDNP	Listás: egyesült baloldal	Listás: Jobbik	Listás: LMP
Budapest	919 260	354 408	338 429	111 129	82 150
Baranya	186 142	74 770	51 279	36 352	11 561
Bács-Kiskun	243 044	122 349	49 338	51 441	11 101
Békés	173 443	76 488	40 366	40 261	7 313
Borsod-Abaúj-Zemplén	320 390	123 710	79 821	94 517	9 350
Csongrád	199 454	83 306	54 091	40 390	13 356
Fejér	211 494	97 325	49 263	46 118	10 657
Győr-Moson-Sopron	224 131	115 678	49 108	39 897	12 338
Hajdú-Bihar	247 485	114 147	50 122	62 987	10 858
Heves	157 169	61 714	37 507	47 879	5 379
Jász-Nagykun-Szolnok	182 553	77 400	40 287	51 655	6 291
Komárom-Esztergom	150 857	63 709	42 439	30 099	8 251
Nógrád	99 226	42 763	24 381	24 265	3 093
Pest	609 872	273 487	158 103	115 340	37 366
Somogy	151 936	68 255	37 285	34 971	6 185
Szabolcs-Szatmár-Bereg	265 704	124 421	55 873	69 444	6 490
Tolna	111 764	52 359	25 284	24 719	5 119
Vas	132 261	68 708	29 083	23 544	6 849
Veszprém	179 462	83 084	44 421	36 977	8 846
Zala	142 961	64 061	32 829	35 565	6 287
Összesen	4 908 608	2 142 142	1 289 309	1 017 550	268 840

Forrás: saját szerkesztés

A kiosztandó mandátumkontingens és a listás szavazatok száma alapján ismét osztási műveletekhez kell folyamodni. A már említett Sainte-Laguë–Schepers-eljárás keretében minden területen egy olyan osztót kell azonosítani, amely közel esik az érvényes szavazatok és a kiosztandó mandátumok osztatához, de amely lehetővé teszi a mandátumkontingens maradék nélküli kiosztását is.

11. táblázat

A parlamentbe bejutó pártok által elnyert mandátumok száma területenként (mandátumkontingens), ha a „német modell” szerint osztanák el a mandátumokat, valamint az egyéni választókerületek 2014-es eredménye

	Osztó	Fidesz	Egyesült baloldal	Jobbik	LMP	Összesen	A Fidesz egyéni választókerületes győzelmeinek száma	Az egyesült baloldal egyéni választókerületes győzelmeinek száma
Budapest	24 000	15	14	5	3	37	10	8
Baranya	23 000	3	2	2	1	8	4	0
Bács-Kiskun	22 000	6	2	2	1	11	6	0
Békés	21 680	4	2	2	0	8	4	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	21 000	6	4	5	0	15	6	1
Csongrád	22 100	4	2	2	1	9	3	1
Fejér	21 600	5	2	2	0	9	5	0
Győr-Moson-Sopron	22 400	5	2	2	1	10	5	0
Hajdú-Bihar	20 600	6	2	3	1	12	6	0
Heves	22 400	3	2	2	0	7	3	0
Jász-Nagykun-Szolnok	22 100	4	2	2	0	8	4	0
Komárom-Esztergom	25 000	3	2	1	0	6	3	0
Nógrád	24 800	2	1	1	0	4	2	0
Pest	23 400	12	7	5	2	26	12	0
Somogy	21 700	3	2	2	0	7	4	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	22 142	6	3	3	0	12	6	0
Tolna	20 900	3	1	1	0	5	3	0
Vas	26 400	3	1	1	0	5	3	0
Veszprém	24 600	3	2	2	0	7	4	0
Zala	23 700	3	1	2	0	6	3	0
Összesen		99	56	47	10	212	96	10

Forrás: saját szerkesztés

A pártok második szavazatai szerint területi szinten kiosztott mandátumok alapján már sejthető, hogy hipotézisünk igazolódni fog, a Fidesz–KDNP listája nem nyeri el az abszolút többséget. Ugyanakkor az is látható, hogy több területen a Fidesz mandátumkontingense nem éri el az elnyert egyéni választókerületek számát, így a „német modell” szerint

többlétmándátumok keletkeznének. Egész pontosan három megyéről van szó, Baranyáról, Veszprémről és Somogyról, mind a három esetében egy-egy többlétmándátum keletkezik. Az egyesült baloldal nem szerez többlétmándátumot, hiszen listás eredményével az összes budapesti mandátumból 14-et szerzett meg, amely jelentősen meghaladja az egyéniben elhódított 8 parlamenti szék számát. A többlétmándátumok számbavétele azt is sejteti már, hogy a régi német mandátumkiosztás sem eredményezte volna a Fidesz abszolút többségét a 2014-es magyar választási eredmények alapján, hiszen a többlétmándátumokkal együtt számolt 102 képviselői hely kevesebb, mint az egyedüli kormányzáshoz a modellünkben szükséges 107 hely, amely még nem számol a német modellben előforduló mandátumszám-bővülés abszolút többséget megemelő hatásával. 2010-ben ugyanakkor egyértelműen egypárti kormánytöbbség jött volna létre.

5.4. Negyedik lépés: kiegyenlítő mandátumok

A kiegyenlítő mandátumok 2013-ban bevezetett intézményével a német politika a mandátumelosztás szuperarányosítását tűzte célul ki. Azt szerették volna elérni, hogy csak a küszöbszabály torzíthassa a pártszavazatok megoszlását a mandátumelosztásnál, más mesterséges többségképző eljárás ne érvényesülhessen. Ennek érdekében vezették be a kiegyenlítő mandátumok rendszerét, amelyet a többlétmándátumban nem részesülő pártok szerezhetnek szövetségi szinten úgy, hogy a legtöbb többlétmándátummal rendelkező párt mandátumszámát, illetve mandátumkontingensét veszik alapul a második szavazat szerint arányos, végleges mandátumkiosztásnál. Ezzel a többlétmándátum elveszti korábbi többségképző funkcióját, nemcsak a nagy pártoknak generál mandátumtöbbltet, hanem minden parlamentbe bekerülő pártnak.

A 2014-es magyar szavazatok német rendszer szerinti mandátumkiosztásával az előző pontban említettek alapján három többlétmándátum hatását kell figyelembe vennünk. Úgy kell kiosztani mandátumokat az egyes pártoknak a listás eredményük alapján, hogy a Fidesz hárommal több mandátumot szerezzen, mint a többlétmándátum nélkül járó 99, tehát 102 képviselője legyen. Egész pontosan csak a mandátumot eredményező listás eredményeket kell figyelembe venni, és ezek alapján egy osztószámítási eljárás révén, a Fidesz már kiszámolt mandátumminimума mellett határozhatók meg a végeredmények. Az osztószámítási eljárás mandátumkontingens 0,5-tel csökkentett mandátumszámával elvégzett osztási művelet alapján határozza meg a legnagyobb és az ezzel kiszámolt mandátumok kerekítése után annak 0,5-tel növelt számát, osztóként használva (minden esetben a második szavazatok összesített számát kell elosztani) határozza meg az osztó legkisebb értékét (a legnagyobb osztószám). Ezen osztótartományból határozható meg a végleges osztószám, a mi esetünkben 21 050. A végleges osztószámmal elosztott második szavazatok kerekítése révén pedig beazonosíthatóvá válik a végleges mandátumszám.

12. táblázat

A végleges mandátumszám-számítás matematikai lépései a 2014-es magyar listás eredmények alapján, a német választási rendszerben

	Fidesz–KDNP	Egyesült baloldali	Jobbik	LMP
mandátumkontingens	102	56	47	10
-0,5 mandátum	101,5	55,5	46,5	9,5
felső osztók számítása	21104,85	23230,79	21882,8	28298,95
legkisebb osztó	21104,85			
mandátumszám legkisebb osztóval	101,5	61,09065	48,21404	12,7383
kerekített mandátumszám	102	61	48	13
+0,5 mandátum	102,5	61,5	48,5	13,5
alsó osztók számítása	20898,95	20964,37	20980,41	19914,07
legnagyobb osztó	20980,42			
végleges osztó	21050			
mandátumszám osztóval	101,7645	61,24983	48,33967	12,7715
mandátumszám kerekítés után	102	61	48	13

Forrás: saját szerkesztés

Ezek alapján a 2014-es, „germanizált” magyar országgyűlés a törvényes minimumnál 12-vel több képviselőt fogadott volna be, azaz 224 képviselőből állt volna, és a Fidesz 102 mandátumot (45,4%), az egyesült baloldal 61 mandátumot (27,3%), a Jobbik 48, míg az LMP 13 mandátumot (21,6, illetve 5,7%) szerzett volna.

5.5. Ötödik lépés: a végeredmény modelltartományok közötti megosztása

Mivel mesterségesen, csak a modellszámítás kedvéért hoztuk létre a magyar választási rendszerben újra a területi listákat, amelyekre közvetlenül nem is szavazhattak a polgárok 2014-ben, ezért különösen az utolsó lépés csak teoretikus jelentőséggel bír. Ennek során a szövetségi szintű végleges mandátumszámot szét kell teríteni az egyes „tartományok” között. Ezt a német rendszer az összes „második szavazat” kiosztható mandátumszámmal való elosztásából kiszámolt osztó kerekítésével végzi el. Az osztót addig kerekítik, amíg a vele kapott szavazatosztatokból újabb kerekítéssel számolt mandátumok száma eléri az összes megszerezhető mandátum számát (mandátumkontingens és a kiegészítő mandátumok összege). A magyar számokkal ezt a műveletet nem érdemes elvégezni, mivel a végeredmény és a parlamenti erőviszonyok már a negyedik lépésben eldőlték.

6. Következtetések

Dolgozatom kiindulópontja a német és a magyar választási eredmények alapján a másik modell szerinti mandátumszámítás lefolytatása volt. Ahhoz, hogy a két modell különbségeit és hasonlóságait be tudjuk mutatni, alapos történelmi kitekintést és rendszerismertetést végeztem el. Részletesen elemeztük, hogy a két modell csereszabátosságának – a közjogi

berendezkedés iránt kialakult kölcsönös bizalmatlanság mellett – az eltérő hagyományok komoly akadályt jelentenek. Németországban 1919 óta, még a náci diktatúrán is átívelően, arányos képviseleti elven alapul a választás. Ezzel szemben Magyarországon már a szocialista rezsim 1966-ban a relatív többség elvére alapította az egypárti választásokat, és az 1989-ben bevezetett vegyes képviseleti elven nyugvó rendszer mandátumainak több mint felének sorsát az első, egyéni jelöltekre leadott szavazat döntötte el.

További nehézséget okoz a pártrendszerek eltérő dinamikája, amely természetesen összefügg az eltérő képviseleti elven nyugvó választási rendszerekkel is. Míg Magyarország előbb a 2000-es évek elejétől a kétpártrendszer, 2010 után a domináns pártrendszer irányába fejlődött, addig Németországban a mérsékelt felől a szélsőséges többpártrendszer felé tartanak a változások. Idehaza a Fidesz 2002 óta 40% felett végez a választásokon, a CDU 2017-ben viszont már csak egyedüli pártként ért el 30% feletti eredményt. Egy kialakult pártrendszert igencsak nehéz mesterségesen, a szereplők önérdékének megfelelően, ám mégis legitim módon átalakítani a választási rendszer módosításával.

Egy politikai rendszer stabilitásának és instabilitásának technikai oka a választási rendszerben keresendő, mert ez dönt a mandátumarányszámok kialakításáról. Érdekes tanulság, hogy a sorsdöntő mandátumszámítási elvekkel a választópolgárok egyáltalán nincsenek tisztában. A németek fele, a magyarok több mint 80%-a legalábbis nem tudja, hogy a végeredmény szempontjából melyik a fontosabb szavazata a kettő közül. Ez azt is jelenti, hogy nem lenne eleve illegitim a mandátumszámítás rendjének átalakítása egyik országban sem.

A magyar modell szerint kiszámított német választási eredmény a CDU és a CSU 56%-os kormánytöbbségét eredményezte volna, igazolva a számítás előtt felállított kutatói hipotézist. Ez azt jelentené, hogy a médianyilvánosságban a Merkel–Schulz párbaj győztesként kikiáltott, hivatalban lévő kancellár megspórolhatta volna a választás utáni hónapok nehéz és fordulatokban gazdag tárgyalását, mert koalíciós kényszer nélkül alakíthatott volna kormányt. Megkockáztatható a kijelentés, hogy egy ilyen eredmény jobban tükrözte volna a választói akaratot, mint a 2017–2018 fordulóján kialakult instabilitás. Ráadásul az egyéni választókerületi sikereken alapuló egypárti kormánytöbbség a választáson részt vevő pártok tanulása révén biztosan nem maradna állandó, mert a kölcsönös visszaléptetésekkel megnehezítenék az uniópártok elmúlt választásokon bemutatott, a jelenlegi német modellben tét nélküli tarolását. Véletlen egybeesésként azt is regisztráltuk, hogy a magyar modell szerinti, 2017-ben kialakuló 56%-os jobboldali többség éppen megegyezik a német modell szerinti nagykoalíció 56%-os többségével. Ez is bizonyítja, milyen nagy a mandátumszámítás jelentősége.

A német modell szerinti magyar választási eredményszámítás is visszaigazolta a kutatói hipotézist, hiszen ilyen keretek között a Fidesz és a KDNP közös listája nem szerezte volna meg 2014-ben a parlamenti helyek abszolút többségét. Egy szuperarányos választási rendszerben 43%-os eredménnyel, kevés küszöb alatti pártra adott szavazat esetén ez nem meglepő. A modellszámítás értelmében 2014-ben a Fidesz csak 45%-os mandátumarányt tudott volna elérni, ezzel koalíciós kényszer alakult volna ki számára, ha folytatni akarta volna a kormányzást. A furcsa helyzet 2018-ból még nehezebben képzelhető el, hiszen akkor a bal- és a jobboldali ellenzék összefogása teljesen elképzelhetetlen lett volna. A német modell szerinti magyar mandátumszámítás tehát patthelyezet, és így az előző pontban említett instabil német állapotokhoz hasonló bizonytalansághoz vezetett volna.

Ezért is valószínű, hogy a német modellt átültessék a magyar szabályozásba, még ha ellenzéki mozgalmakban igény volna is rá.

Végül összefoglalóan megállapítható, hogy az Európa-szerte kialakult elitellenes közhangulatban a választási reformok ügyének újra napirendre kellene kerülnie. Az átalakuló pártrendszerek átalakuló választási rendszereket is szükségessé tesznek. Macron francia elnök, szigorúan megválasztása után, kilátásba is helyezte az abszolút többségi nemzetgyűlési választási rendszer arányos képviseleti elvűvé alakítását. Egy ilyen reform azonban aligha szolgálja az elitellenes hangulatban is szükséges stabilitást, inkább az elnöki hatalom kiterjesztését segítheti elő egy sokpárti nemzetgyűléssel ellenétben. Sajnálatos, hogy a német választás reformjáról a korábbi Bundestag-elnökön, Norbert Lammerten kívül senki nem beszél egyelőre, pedig a német modell „parlamentnagobbító” hatásával kevesen elégedettek. Választási reformokra azonban nemcsak itt, de más közép-európai országokban is sor kerülhet az arányostól a többségi képviseleti elv irányába történő elmozdulással. Sőt, az Európai Parlament választási rendszerének átalakítása és a többségi képviseleti elv irányába való eltolása sem volna ördögtől való, de egyelőre az európai belpolitika szereplői nem ezt látják szükségesnek.

Felhasznált irodalom

- BEHNKE, Joachim (2014): Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013. *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Vol. 45, No. 1. 17–37. DOI: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2014-1-17>
- BEHNKE, Joachim (2015): Der Einfluss der Kenntnis des Wahlsystems auf das Wahlverhalten. Weil sie nicht wissen, was sie tun, tun sie, was sie nicht wollen? *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Vol. 46, No. 3. 588–607. DOI: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2015-3-588>
- Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017* Heft 3. *Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen* (2017). Wiesbaden, Der Bundeswahlleiter. Elérhető: www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf (A letöltés dátuma 2017. 12. 29.)
- FALTER, Jürgen W. – SCHOEN, Harald Hg. (2014): *Handbuch Wahlforschung*. Osnabrück, Springer VS. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-05164-8>
- FÖGLEIN Gizella – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (2003): Az Országgyűlés. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 319–333.
- GROTZ, Florian – VEHRKAMP, Robert (2017): 598. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2017. 02. 16. 6. *Magyarország közigazgatási helynévkönyve* (2014). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2014.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)
- MÖRSCHER, Tobias Hg. (2016): *Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts*. Baden-Baden, Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845278223>
- MRÁZ Ágoston Sámuel (2015): *A berlini köztársaság. Változások és dilemmák a német politikai rendszerben 1990-től 2013-ig, különös tekintettel annak mintajellegére*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola. DOI: <https://doi.org/10.15476/ELTE.2015.056>

- NOHLEN, Dieter (2014): *Wahlrecht und Parteiensystem*. Opladen–Toronto, Verlag Barbara Budrich.
- ORBÁN Viktor (2014): *A munkaalapú állam korszaka következik*. Miniszterelnöki beszéd a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, 2014. július 26., Tusnádfürdő (Băile Tușnad).
- RAABE, Johannes – LINHART, Eric (2015): Wahlsystem-Effekte und die Rolle verschiedener politischer Ebenen bei Wahlen in Deutschland. *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Vol. 46, No. 3. 608–621. DOI: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2015-3-608>
- SZOBOSZLAI György – WIENER György (2016): *Választáspolitikológia. Változások és trendek*. Budapest, Napvilág.
- TÓTH Csaba (2015): Választási rendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – Magyar Tudományos Akadémia. 231–248.
- TRÄGER, Hendrik (2013): Die Auswirkungen der Wahlsysteme. Elf Modellrechnungen mit den Ergebnissen der Bundestagswahl 2013. *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Vol. 44, No. 4. 741–758. DOI: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2013-4-741>

Vákát oldal

M. Balázs Ágnes

A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban egy, a választójoghoz mint alapjoghoz, azon belül a választójog egyenlőségéhez kapcsolódó kérdést vizsgálunk, méghozzá a plurális választójog kérdéskörét. Elsőként meghatározzuk a plurális választójog fogalmát, és elhelyezzük a választójog mint alapjog kontextusában. Múltbéli és jelenkori példákon, történeti és összehasonlító módszert¹ alkalmazva, továbbá a plurális választójogra vonatkozó elméleti szakirodalmon keresztül megvizsgáljuk azt is, hogy a plurális választójognak milyen típusai léteznek, milyen különböző célok elérése kapcsán merült fel korábban, illetve merült fel napjainkban. Következő lépésként feltárul annak kérdése, hogy az egyes nemzetközi egyezmények, illetve egyes nemzetközi szervek miként viszonyulnak a plurális választójog kérdésköréhez. Ennek kapcsán jogtudományi szempontú elemzést alkalmazunk, felvillantva a joggyakorlat által támasztott egyes követelményeket.

Megvizsgáljuk azt is, hogy napjainkban létezik-e plurális választójog, és ha igen, hol, milyen formában, és milyen típusai vannak. Feltárjuk azt a kérdést, hogy napjainkban milyen választójogi szabályozások, illetve javaslatok kapcsán merülhet fel az a lehetőség, hogy plurális választójognak minősítsük azokat. Jelen írás további célja annak vizsgálata, hogy a választójog egyenlőségének elvétől való bármilyen eltérés plurális választójognak minősíthető-e, és ha nem, akkor miként lehetséges azt a választójog egyenlőségének elvétől való (igazolt vagy jogellenes) eltérések eseteitől elhatárolni.

Mindezek során arra is fényt derítünk, hogy a plurális választójog fogalmának értelmezése mutat-e eltéréseket koronként és országonként. Ezen elemzések során szükség lesz egyrészt történeti és összehasonlító módszer alkalmazására, továbbá egyes releváns nemzetközi és belső jogi aktusok elemzésére, illetve az azokhoz kapcsolódó joggyakorlatba való bepillantásra. Ahhoz, hogy meg tudjuk határozni, hogy mi a plurális választójog fogalma, és egyes jogi szabályozások mennyiben minősülnek plurális választójogot biztosítónak, illetve a választójog egyenlőségétől való eltérésnek, nem elegendő a jogi szempontú elemzés, hanem egyes politikai filozófiai, illetve jogfilozófiai kérdéseket is meg kell vizsgálni. Jelen tanulmány elsődleges célja a plurális választójog fogalmának meghatározása mellett a vonatkozó szakirodalom minél szélesebb körű feltérképezése, továbbá a plurális választójoghoz kapcsolódó aktuális kérdések felvillantása. Ennek során egyes esetekben elsődleges cél a problémafelvetés, így némely kérdés tisztázását további kutatásaink során

¹ Az összehasonlító módszer alkotmányjogban való alkalmazásáról bővebben lásd: CSINK 2017, 197–206.

fogjuk elvégezni. Mindezek kapcsán elsőként szükséges tehát tisztázni az egyes fogalmi és elméleti kérdéseket.

2. A plurális választójog fogalma és elhelyezése a választójog mint alapjog kontextusában

Az egyenlő választójog nem jelent mást, mint hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, és ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek.² A választójog egyenlőségének megsértését jelenti a plurális választójog, amely következtében egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, vagy szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál.³ Az általános és egyenlő választójog titkos és közvetlen szavazással Európában azonban csak a 19. században vált célkitűzéssé, és legtöbb helyen csupán a 20. században valósult meg. (Belgiumban például sokáig nem volt általános a választójog, hiszen azt a nők csupán 1948-ban kapták meg, Svájcban pedig csak 1978-ban.)⁴

A plurális választójog megnyilvánulhat abban, hogy egyes választópolgárok a törvényben deklaráltan több szavazatot adnak le mint mások, vagy pedig nyíltan többet ér a szavazatuk. Ifj. gróf Andrassy Gyula 1908-ban benyújtott törvényjavaslatával ilyen fajta plurális választójogot kívánt bevezetni azért, hogy egyes – írni és olvasni tudó választópolgárok – bizonyos képzettségi, foglalkozási és életkori kritériumok alapján három csoportba kerültek volna beosztásra: az egy, a kettő, illetve a három szavazatot leadni jogosultak csoportjába. Az írástudatlan választópolgárok viszont csupán közvetett választójoggal rendelkeztek volna, 10-en választhattak volna meg egy egy szavazattal rendelkező elektort. A törvényjavaslat indokolásában megfogalmazódik az a gondolat, miszerint tulajdonképpen a választókerületek egyenlőtlen beosztása is burkolt pluralitáshoz vezet, amire akkoriban számos országban akadt példa.⁵ Ezt egyébként napjainkban a szerzők általában nem tekintik plurális választójognak. Míg az Andrassy-féle javaslatot a plurális választójog legszűkebb értelmezése szerinti plurális választójogot megvalósítani kívánó javaslatként értékelhetjük, az eltérő választókerületi beosztásból fakadó plurális választójog gondolata jelenti a másik végletet, a plurális választójog lehető legtágabb módon való értelmezését. Az Andrassy-féle javaslat célja az általános választójog olyan módon való ellensúlyozása volt, hogy az alsóbb társadalmi rétegek és a nemzetiségek ne legyenek képesek jelentős befolyást gyakorolni a parlament összetételére, ami a törvényjavaslat indokolásából, továbbá a mellékletként hozzáfűzött, tetemes mennyiségű statisztikai anyagból is kitérünk.

A plurális választójognak létezik tehát burkolt formája is. Ilyen esetekben a választójogi szabályozás nem mondja ki explicit módon, hogy valamely választópolgár szavazata

² CSERNY 2018, 65.; TÓTH 2016, 207.

³ PAPP 2003, 750.; DEZSŐ 1998, 24–32.; DEZSŐ 2007, 206–207.; DOMAHIDI 2009a, 2519–2542.; DOMAHIDI 2009b, 2735–2748.; KUKORELLI 2003, 711–715.; PETRÉTEI 2016, 225–231.

⁴ SZENTE 2006, 656–658. A női választójog kialakulásáról bővebben lásd: NAGYNÉ SZEGVÁRI 2001.

⁵ *Képviselőházi irományok* 1906, 1–373. A javaslatához fűzött indokolásban egyébként hivatkoztak a korábban Belgiumban alkalmazott hasonló rendszerre, de alkalmaztak plurális választójogot például az Egyesült Királyságban és Ausztriában is, továbbá Szászországban és Hessenben is. Lásd: BEHNKE–GROTZ–HARTMANN 2017, 24.; TECKENBURG 1920, 368.; BARTOLINI 2000, 353. Hivatkozva: AHMED 2013, 47.; GOLDSTEIN 1983, 27–33. Hivatkozva: AHMED 2013, 47.; LUCE 2007, 272.

többet ér, ugyanakkor a valóságban egyesek mégis több szavazatot adhatnak le, mint mások. Burkolt plurális választójogot vezetett be a magyarországi szabályozásban az 1938. évi XIX. törvénycikk, amely a titkos szavazás bevezetésével egyidejűleg eltérő feltételekhez kötötte a választójogosultságot az egyéni választókerületekben és a listásokban.⁶ A plurális választójog értelmezésének ez a formája a plurális választójog legszűkebben és legtágabban felfogott értelmezése közötti átmenetet jelent. Az 1938. évi javaslat célja egyébként a titkos szavazás és az általános választójog ellensúlyozása, továbbá a szélsőségek előretörésének megakadályozása volt.⁷

Történeti visszatekintésben érdekes álláspontot jelent Polner Ödön polgári kori közjogász álláspontja, miszerint a férjzett nők választójoggal való felruházását indokolatlannak, felesleges költséget és munkát okozónak tartotta, és úgy ítélte meg, hogy az a legtöbb esetben nem más, mint a férjnek adott plurális választójog, és ha ez mégsem lenne így, a család békéjét megzavarhatja, és a választójog titkosságát is kizárja. Azt állította, hogy a házasságban élő nők választójoga a férj többes szavazataként előnybe hozza azt az osztályt, amely osztályon belüli nők többen mennek el szavazni, így csak az önálló nők választójogát tartotta megalapozottnak, amennyiben egyéb szükséges feltételek fennállnak.⁸ Ez a felvetés napjainkban természetesen igen különösnek tűnik, és elfogadhatatlannak minősül, viszont ezen álláspont felvillantása is szükséges ahhoz, hogy a plurális választójog valaha volt értelmezéseiről minél teljesebb körű képet kapjunk. A továbbiakban a plurális választójog lehetséges típusait és funkcióit vázoljuk fel röviden.

3. A plurális választójog típusai

A többlétszavazat feltételeként egyes esetekben – ahogyan fentebb is láhattuk – bizonyos életkori, képzettségi, illetve foglalkozási feltételeket határoztak meg. A plurális választójog ebben a formájában bizonyos mértékig a különféle cenzusok alternatívájának tekinthető. Bár a plurális választójognak ez a formája a liberális demokrácia, illetve a demokratikus jogállam keretei között napjainkban elfogadhatatlannak minősül, a későbbiekben látni fogjuk, hogy a politikaelmélet képviselőit a mai napig foglalkoztatja ez a lehetőség.

Emellett már a múlt század első feléből találkozhatunk annak felmerülésével, hogy a szülők gyermekeik száma szerinti többlétszavazat leadására legyenek jogosultak. Robert Luce 1930-ban írt egy franciaországi törvényjavaslatról, amely ilyen típusú választójogot tartalmazott. A javaslat célja nem más volt, mint a népességsökkenés megállítása, továbbá a családok érdekeit szolgáló törvények meghozatalának biztosítása a családfőknek biztosított, gyermekeik számához igazodó mennyiségű többlétszavazat intézményén keresztül.⁹ A plurális választójog további alkalmazási lehetősége a kisebbségek tagjainak biztosított többlétszavazat. Ilyen szabályozás jelenleg csupán Szlovéniában létezik,¹⁰ és a későbbiekben bővebben kifejtjük.

⁶ ZSEDÉNYI 1939, 8–10. A Horthy-korszak választójogi szabályozásáról bővebben lásd: HOLLÓSI 2015, 115–133.

⁷ A szélsőséges politikai erők előretörését a burkolt plurális választójog mellett a kormányzó, valamint a felsőház jogkörei bővítése lett volna hivatott megakadályozni. Lásd: PÜSKI 2009, 93–94.

⁸ POLNER 1938, 16.

⁹ LUCE 2007, 271–272.

¹⁰ GYÖRI SZABÓ 2007, 311–314.

4. A plurális választójog elméleti háttere

4.1. John Stuart Mill és a plurális választójog

A plurális választójog elmélete kapcsán nélkülözhetetlen John Stuart Mill álláspontjának felvázolása, hiszen a napjainkban született, ide vonatkozó szakirodalom is döntő mértékben az ő elméletére vonatkozó reflexióként született meg. Mill – a korábbi utilitaristákkal ellentétben, akik a választójog kiterjesztésében látták annak garanciáját, hogy mindenki érdeke egyaránt érvényesüljön – úgy vélte, hogy az általános választójog a többség zsarnokságához vezet, amennyiben nem valósul meg egyúttal a Thomas Hare-féle személyes képviselet. Úgy gondolta, hogy külön intézkedésekkel kell biztosítani azt, hogy a választójog kiterjesztése által a képzett osztályok álláspontja érvényesüljön a tömeget alkotó képzetlen osztályokhoz tartozók szavazatai mellett. A plurális választójogot tartotta az arra vonatkozó legmegfelelőbb eszköznek, hogy a képzettek súlya jelentősebb legyen a képviseleti szervek létrehozatala során, mint amennyi a társadalmon belüli számszerű arányukból következne. A többes szavazat rendszerében a demokrácia szükséges korlátját vélte felfedezni, a korlátlan demokráciában ugyanis számos veszélyt látott.¹¹ Mill tehát – ahogyan a kor liberális értelmiségének egyéb tagjai is – azon az állásponton volt, hogy a népképviseleti szervek tagjainak feladata választóik véleményének képviselete, és a választási rendszernek biztosítania kell a személyes vélemény érvényesülését, a „személyes képviseletet”. Ez alapján – a többségi rendszer alternatívájaként – született meg az úgynevezett „átruházható szavazat” módszerét alkalmazó arányos választási rendszer, amelyet Thomas Hare dolgozott ki.¹²

4.2. Plurális választójog és közjog-tudomány a 20. század első felében

Amint azt a fentiekben láthattuk, Magyarországon a 20. század első felében a plurális választójog kérdésköre két ízben is napirendre került. Ennek kapcsán a magyar közjogtudomány jeles képviselői közül többen kifejtették álláspontjukat. A plurális választójog kapcsán elmondhatjuk, hogy számos neves jogtudós értékelte pozitívan azt – mivel kívánatosnak tartották –, hogy egyes társadalmi csoportok érdekei és szavazatai nagyobb súllyal essenek latba a közhatalmi szervek, így különösen a parlament összetételének meghatározása során. Ezen az állásponton volt többek között Polner Ödön, Ferdinandy László és Eckhardt Tibor is. Sok szerző károsnak és ellensúlyozandónak tartotta az általános és titkos választójogot, és a plurális választójogot jelölte meg megfelelő ellensúlyként, amely képes lenne biztosítani a véleményük szerint politikailag érettebb osztályok fölényét. Tisza István és Hieronymi Károly szabadelvű politikusok viszont egyenesen a választójog szűkítését tartották kívánatosnak. Molnár Kálmán és Csizmadia Andor pedig a történeti alkotmány vívmányait megvalósítónak látták az Andrássy-féle javaslatot, míg az 1938. évi törvényjavaslat kapcsán előbbi már aggályosnak találta ezt a megoldást. Már ekkoriban is voltak azonban olyanok, akik elleneztek a többes szavazati jog rendszerét, úgy mint Concha Győző, Balogh Arthur,

¹¹ MAGID–MEZEI 1998, 403–404.; MILL 1867, 59–68.

¹² ENYEDI–KÖRÖSÉNYI 2001, 246.; MILL 1867, 54–59., 66.

Isaák Gyula, Tomcsányi Móric, Márkus Dezső és Berecz Sándor.¹³ A plurális választójogot Georg Jellinek is ellenezte.¹⁴

Láthatjuk tehát, hogy a plurális választójog mellett állók fejtegetéseiben a milli gondolatok Magyarországon is megjelentek a polgári korban. Napjainkban a hazai közjogi szakirodalomban nem igazán találkozhatunk a plurális választójog Mill által felvázolt modelljére vonatkozó gondolatokkal, ám a nemzetközi szinten azok a mai napig reflexióra készítetik a politikaelmélettel foglalkozó tudósokat. A továbbiakban ezekre a gondolatokra vonatkozóan mutatunk be egy rövid szakirodalmi áttekintést.

4.3. Mill elméletének továbbélése és a plurális választójoghoz kapcsolódó elméletek napjainkban

Robin Harwood 1998-ban védelmébe vette a plurális választójog rendszerét, méghozzá a magasabb képzettséggel rendelkezőknek biztosított többlétszavazat formájában.¹⁵ Az ő elméletét pedig Robert Fudge és Carol Quinn fejlesztette tovább.¹⁶

A plurális választójog kérdésköre napjainkban az úgynevezett határvonal-problémához (*boundary problem*), illetőleg az érintettségi elmélethez (*all affected interests*) kapcsolódóan merül fel a politikai filozófiai és a demokráciaelméleti szakirodalomban. A határvonal-probléma arra a kérdésre irányul, hogy mely szereplők demokratikus folyamatban való részvételét kell biztosítani, és kiket kell azokból kizárni.¹⁷ Az úgynevezett határvonal-probléma tehát annak a kérdésnek a felvetését jelenti, hogy kiknek kell alkotnia a demokráciákban a közhatalmat gyakorló politikai egységeket. Az érintettségi elmélet pártján állók úgy vélik, hogy a demokratikus döntéshozatalba, a szervek megválasztásába azokat a személyeket szükséges bevonni, akiket az adott szerv döntései érintenek.¹⁸

Trevor Latimer arra az álláspontra helyezkedett, hogy a plurális választójog Mill által felvázolt módozata ellen számos ellenérv felhozható, ugyanakkor a plurális választójog önmagában ettől még nem feltétlenül elvetendő, és kidogozott egy általa eljárási plurális választójognak nevezett rendszert.¹⁹ A plurális választójog elmélete kapcsán érdekes Thomas Mulligan filozófus felvetése, aki statisztikai gépi tanulási módszer segítségével egy olyan matematikai algoritmus megalkotására tett kísérletet, amely képes kiszámítani az egyes személyek belátási képességét, és amely révén a több belátási képességgel rendelkezők több szavazatot kaphatnának. Álláspontja szerint a demokratikus döntéshozatal nem vezet átgondolt döntésekhez, és ehelyett az *episztokráciára* (a „tudás uralmára”) kellene alapítani a politikai berendezkedést, az egyes választópolgárok szavazatainak értékét belátási

¹³ BALÁZS 2015a, 22–23. A kérdésről bővebben lásd: BALOGH 1908, 481–494.; BEREZC 1932, 47–56., 73–74.; CONCHA 1906, 641–681.; CONCHA 1907, 1., 7–10.; FERDINÁNDY 1909, 902.; FERDINÁNDY 1938, 4–11.; ISAÁK 1908a, 321–349.; ISAÁK 1908b, 75–90.; MÁRKUS 1912, 7.; MOLNÁR 1929, 434–435.; MOLNÁR 1938, 15–32., 52.; TISZA 1913, 113–114.; TOMCSÁNYI 1932, 389.

¹⁴ Lásd: JELLINEK 1905.

¹⁵ Lásd: HARWOOD 1998, 129–141.

¹⁶ FUDGE–QUINN 2001, 500–504.

¹⁷ DIMDINS–MONTGOMERY 2009, 14.

¹⁸ MIKLÓSI 2012, 483. Bővebben lásd: FUNG 2013, 236–268.; GOODIN 2007, 40–68.; WARREN 2017; PAVEL 2016; OWEN 2017, 129–152.

¹⁹ LATIMER 2015, 65–86.

képességüknek megfelelően súlyozva.²⁰ Láthatjuk tehát, hogy a plurális választójog alkalmazásának lehetőségét e szerzők a liberális demokráciák keretein kívül fogalmazták meg. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy az egyes nemzetközi egyezmények és szervek miként viszonyulnak a választójog egyenlőségéhez és a plurális választójog kérdésköréhez, és hogy demokratikus jogállami keretek között alkalmazható-e a plurális választójog valamely formája.

5. Egyes nemzetközi egyezmények, szervek és a választójog egyenlősége

5.1. Az ENSZ keretében kelt egyezmények és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (a továbbiakban: EJENY) értelmében a nép akaratának mint a közhatalom alapjának egyenlő és titkos választójog útján kell érvényre jutnia, vagy legalábbis a választások szabadságát egyenértékűen biztosító módon, bizonyos időszakonként rendezett tisztességes választások keretein belül.²¹ A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: PPJNE) alapján pedig a részes államok „faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségétel nélkül”, továbbá bárminemű észszerűtlen korlátozástól mentesen kötelesek biztosítani az állampolgárok számára az általános, egyenlő és titkos választójogot, még hozzá úgy, hogy azzal valóban képesek legyenek szabad akaratuk kifejezésére.²²

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az egyezményhez fűzött általános kommentárjába belefoglalta többek között a plurális választójog tilalmát is, azaz követelményként támasztja az „egy ember, egy szavazat” elvének érvényesülését.²³

5.2. Az emberi jogok európai egyezménye – Emberi Jogok Európai Bírósága

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: EJEE vagy Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szól a szabad választójog biztosításának kötelezettségéről, amely titkos, és a nép véleményének a törvényhozás összetételében való megjelenését biztosító választójogot követel.²⁴

²⁰ MULLIGAN 2017, 286–306. Az episztokrácia nem más, mint „a szakértőkből álló kisebbség jó szándékú uralma”. SMILOVA 2013, 113., 115. A statisztikai gépi tanulás társadalomtudományokban való alkalmazási lehetőségeiről bővebben lásd: MOLNÁR 2016a, 24–36.; MOLNÁR 2016b, 65–72.; ZORIGT 2016, 85–101.; KUBIK 2016, 105–122.; KUBIK–VANCÓS 2016, 123–143.; SEBŐK–ZORIGT–ZÁGONI 2016, 15–23.

²¹ Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948. december 10.) 21. cikk (3) bekezdés. Elérhető: www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

²² Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 2. és 25. cikk Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

²³ PAPP 2003, 743–744.

²⁴ Az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikk. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Láthatjuk, hogy ez a megfogalmazás igen szűkszavúan fogalmaz a választójogot illetően, ahogyan arra Grád András és Weller Mónika is felhívják a figyelmet. Kiemelik azt is, hogy a szabad választójog alapvető volta miatt az Európa Tanács tagállamai ezt a követelményt általában nem szegik meg, e cikknek nem is alakult ki bőséges esetjoga, és az esetek jelentős része annak tisztázásáról szól, hogy mi nem tartozik a cikk fogalmi körébe, tehát negatív jogértelmezés történt.²⁵ Mivel az Egyezmény nem határozza meg a választójog korlátozásának jogszerű eseteit, az Emberi Jogok Európai Bírósága mindig az adott, egyedi ügy esetében vizsgálja meg a korlátozás legitimitásának kérdését.²⁶ A legitimitásról és arányosságról való döntés során legfőbb szempontok az egyéni körülmények, a helyi sajátosságok és az államok jogszabályaik értelmezésére vonatkozó döntő hatásköre.²⁷

A bíróság joggyakorlatából megtudhatjuk, hogy az *első kiegészítő jegyzőkönyv* 3. cikke nem támaszt követelményt a tagállamokkal szemben egy bizonyos választási rendszer alkalmazására, és azok széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek a kérdésben.²⁸ Témánk szempontjából kiemelten fontos megjegyezni, hogy a bíróság a választójog egyenlőségének megtestesülését az úgynevezett „egy ember, egy szavazat”-elv megvalósulása által látja biztosítottnak, és nem követeli meg, hogy azonos súlyúnak is kellene lennie minden szavazatnak a választás végeredményét tekintve. Fontos tudni, hogy a választójogot a bíróság sem tartja abszolút érvényűnek, korlátozhatatlannak, ám a korlátozás nem foszthatja meg a jogot annak lényegétől és teljességétől, legitim célon kell alapulnia, és e legitim célhoz mérten arányos eszközzel kell megvalósítani.²⁹ A választójogosultság feltételei által azonban nem támasztható olyan követelmény, amely gátolná a nép szabad véleménynyilvánítását a törvényhozó testület megválasztása során.³⁰ Emellett igen fontos követelmény, hogy tekintetbe kell venni a kérelmező egyedi körülményeit is a jogkorlátozás megállapítása és bírálata során.³¹

Kovács Péter egy alkotmánybíróági határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában leírja, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága miként vizsgálja a választójog korlátozását. Kifejti, hogy az EJEE választójoggal kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtását illetően az Egyezmény részes államainak nagyobb a szabadságuk, mint a szabadságjogokat illetően, és hogy a választójog korlátozása három, fentebb is említett konjunktív feltétel teljesülése esetén jogszerű. Ez alapján a korlátozásoknak világos és legitim célon kell alapulniuk, nem lehetnek önkényesek vagy aránytalanok, és a választójogot lényegétől és teljességétől nem foszthatják meg. E feltételeket rendszerint egymás után, sorrendben vizsgálja a bíróság, és bármely feltétel nem teljesülése esetén megállapítja a rendelkezés jogsértő voltát, az Egyezmény 3. cikkének megsértését. Kovács Péter felhívja a figyelmet arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a kérdéses rendelkezésre vonatkozó joggyakor-

²⁵ GRÁD–WELLER 2011, 743.

²⁶ STARMER 1999, 148.

²⁷ BODNÁR 2014a, 149.

²⁸ Étienne Tête v. France decision of 9 december 1987, no. 11123/84.

²⁹ Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00., 55638/00.

³⁰ Mathieu-Mohin and Cleyfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no.9267/81.; Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

³¹ Zdanovka v. Latvia [GC], Judgment of 16 March 2006, no. 17707/02.

latában figyelembe veszi a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának dokumentumait.³²

5.3. A Velencei Bizottság és a választójog egyenlősége

A szintén az Európa Tanácshoz tartozó Velencei Bizottság álláspontja szerint a választójog egyenlősége nem jelent mást, mint hogy mindenkinek egyenlő számú és egyforma súlyú szavazata van, emellett az esélyegyenlőségnek is meg kell valósulnia a választójog gyakorlása során. A plurális választójog tilalmát ez a testület is megfogalmazta, miszerint egyetlen személy sem szavazhat több különböző helyen vagy ugyanazon a helyen többszörösen, mint mások. A kisebbségek választójogának egyenlősége kérdésére is kitértek. Megfogalmazták azt a követelményt, miszerint a választójogi szabályoknak diszkriminációmentesnek kell lenniük, és garantálniuk kell a kisebbségi szavazók egyenlőségét, a nemzetközi jog szabályaival összhangban. Megengedettnek tartják, hogy egyes országok az ott élő kisebbségek számára fenntartsanak parlamenti mandátumokat, vagy kivételt tegyenek a normális mandátumelosztási szabályok alól, például eltekintsenek a parlamenti küszöbtől vagy mérsékeljék azt, sőt, azt is elfogadhatónak tartják, hogy a kisebbséghez tartozó választópolgárok ne csupán nemzetiségi listára, hanem emellett országos listára is szavazzanak, így több szavazatuk legyen, mint azoknak, akik nem tartoznak semmilyen kisebbséghez.³³ A plurális választójog tilalmától tehát ezen a ponton eltekintenek. A kisebbségek képviselőinek kérdéseit külön is tanulmányozták.³⁴

A kisebbségekhez tartozó választópolgároknak biztosított plurális választójogról, azaz Szlovénia gyakorlatáról szintén született egy külön jelentés. Napjainkban ugyanis egyetlen ország rendelkezik a kisebbségi választópolgároknak többlétszavazatot biztosító választási rendszerrel: Szlovénia. E jelentésben azt is kijelentették, hogy nem lehet messzemenő, általános következtetéseket levonni a többes szavazati jog elfogadhatóságáról, hanem azt mindig az adott, egyedi ügy körülményeit figyelembe véve kell mérlegelni, a szükségesség és arányosság mércéjét zsinórmértékként állítva.³⁵ A következőkben szükséges a magyar Alkotmánybíróságnak a választójog egyenlőségéhez és a plurális választójog kérdésköréhez kapcsolódó gyakorlatára is vetni egy pillantást.

³² 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 70–73.

³³ Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, 16–20. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

³⁴ Venice Commission – Study on electoral law and national minorities In: Electoral law. CDL-EL(2013)006, 44–100. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

³⁵ Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities. Elérhető: www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

6. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata az Alaptörvény és negyedik módosítása hatálybalépése előtt és után

A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmányunk, tehát az 1949. évi XX. törvény már elfogadásakor is kinyilvánította az országgyűlési képviselők választását illetően az általános és egyenlő választójogot, továbbá a titkos és közvetlen szavazás követelményét.³⁶ A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény szintén meghatározza ugyanezt a követelményt, és a választás részleteinek meghatározását sarkalatos törvényre bízta.³⁷ Fontos megemlíteni, hogy az Alaptörvényben azt is rögzítette a jogalkotó, hogy „sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti”.³⁸ E rendelkezés következményeire a későbbiekben még visszatérünk.

Az Alkotmánybíróság még az előző Alkotmány alapján részletesen kibontotta a választójog mint alapjog tartalmát és a választási alapelvek jelentését, így a választójog egyenlőségéhez kapcsolódóan is számos határozata született. A választójog kérdésköréhez kapcsolódó alkotmánybírói határozatok érintik a választójog korlátozásának mint alapjogi korlátozásnak a kérdését, illetőleg kifejtik az Alaptörvényben megfogalmazott választási alapelvek tartalmát.³⁹ E határozatok közül érdemes megemlíteni a választójog egyenlősége kérdésének tekintetében a legfontosabbak közül néhányat.

Az Alkotmánybíróság 1990-ben, az év első határozatai között foglalkozott a választójog mint alapjog korlátozásának lehetőségével. E határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette azt a jogszabályi rendelkezést, amely a szavazás napján külföldön tartózkodókat választásban akadályozottnak tekintette. Hivatkozott arra a formai alkotmányellenességi okra, miszerint az akkor hatályos Alkotmány alapján alapjog csak alkotmányerejű törvényben volt korlátozható, és a választójogi törvényt nem ilyen formában fogadta el az Országgyűlés.⁴⁰

Fontos megemlítenünk egy 1991-ben hozott határozatot is, amely a nem lakóhelyen szavazók választójoga egyenlőségének kérdésében született. Az Alkotmánybíróság e határozatban alkotmányellenesnek minősítette az akkor hatályos választójogi törvény azon rendelkezését, amely kizárta az egyéni jelöltre való szavazást azon személyek esetében, akik állandó lakóhelyükön kívül szavaznak. E határozatból nem csupán az derül ki, hogy a testület nem kezeli abszolút érvényűnek és korlátozhatatlannak sem a választójog általánosságát, sem az egyenlőségét, hanem az is, hogy mivel különösen fontos állampolgári jogról van szó, korlátozása csupán igen jelentős elvi indokkal alátámasztottan elfogadható. Ennek következtében semmiféle kényelmi szempont, áthidalható technikai nehézség

³⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 62. § (1) bekezdés, 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 35. § (1) bekezdés. Mindehhez fontos hozzátenni, hogy valóban szabad választásokra ugyanakkor a már 1949-ben az Alkotmány szövegébe került deklaráció ellenére 1991-ben került sor ezt követően először, sőt, az 1949-es alkotmány még ideológiai alapon kizárta a választójogból „a nép ellenségeit”. Az Alaptörvény elfogadásával pedig a szabad választásokhoz való jog – egészen pontosan „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választás” kifejezés használatával – mintegy ötödik alapelveként immár alkotmányos szinten is megfogalmazásra került. Lásd: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (1) bekezdés.

³⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (1)–(2) bekezdés.

³⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIII. cikk (4) bekezdés.

³⁹ BODNÁR 2014a, 75–76.

⁴⁰ 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26.

vagy az eredmények gyors nyilvánosságra hozatala nem nyújthat megfelelő megalapozást az alapjog korlátozására, és nem tekinthető az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek. A korlátozás indokoltságának megítélésében pedig a szükségesség és az arányosság mint általános alapjog-korlátozási mérce tekinthető a két legfontosabb szempontnak.⁴¹

Egy 1998-ban meghozott határozatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság azt, hogy az egyenlő választójog egyrészt azt jelenti, hogy minden választójogosultnak egyenlő értékű szavazattal kell rendelkeznie, és e szavazatoknak lehetőség szerint azonos súlyúnak kell lenniük.⁴² Láthatjuk tehát, hogy a plurális választójog tilalma már ebben a határozatban megfogalmazásra került, még ha körülírással is.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárás keretében 2005-ben hozott határozatában a választójog egyenlőségéből fakadó követelménynek minősítette azt, hogy az egyéni választókerületekben élő választójogosultak száma a lehető legnagyobb mértékben kiegyenlített legyen, és a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma a választásra jogosultak számához szorosan igazodjék. Kifejtették, hogy a választójog egyenlőségét speciális szabálynak tekintik a megkülönböztetés tilalmának általános alkotmányos követelményéhez képest. Láthatjuk tehát, hogy tulajdonképpen a választójog mint alapjog és a diszkrimináció tilalmának metszéspontján található kérdéskörrel beszélhetünk. Az „egy ember, egy szavazat” elvének fontosságát is kiemelték, és azt is, hogy amellet, hogy minden választópolgárnak azonos számú szavazattal kell rendelkeznie, e szavazatoknak azonos súlyúnak is kell lenniük, így a választójog egyenlőségének követelménye kizárja a plurális választójogot, amely eltérő számú vagy értékű szavazatot adna a választópolgárok különböző csoportjai számára. A plurális választójog tilalmát az Alkotmánybíróság abszolút érvényűként jelölte meg, amelyből következően az „egy ember, egy szavazat” elvét e tekintetben semmilyen indokkal sem tartja korlátozhatónak. Kiemelték, hogy a szavazatok egyenértékűségét olyan, minden választópolgárt megillető eljárási jogosultságok hivatottak biztosítani, mint a jelölésre vagy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok. Fontosnak tartották hangsúlyozni, hogy különbséget kell tenni a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége között, és így a választási részvétel, illetve az ország különböző pontjain eltérő számban leadott szavazatok száma nincsenek kihatással a választójog tartalmi egyenlősége követelményének megvalósulására.⁴³ Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság úgy tekint az „egy ember, egy szavazat” elvére, mint a választójog mint alapjog érinthetetlen magvára.

Mindezek alapján érdemes visszaemlékeznünk a fentebb olvasottakra, miszerint a múlt század elejéről találkozhatunk olyan, a plurális választójogot tágan értelmező véleményekkel is, amely alapján plurális választójog valósul meg már azáltal is, ha az egyes választókerületekben élő választópolgárok száma közötti jelentős eltérés olyan aránytalanságokhoz vezet, amelynek következtében egyes választópolgárok szavazata ténylegesen, és a gyakorlatban többet ér más választópolgárok szavazatánál. Ha a plurális választójogot ilyen tágan értelmezzük, akkor viszont felmerülhet bennünk a kérdés, hogy nem jelent-e a választójog egyenlőségétől való bárminemű eltérés plurális választójogot. A polgári kori

⁴¹ 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19., 20. Az arányossági teszt alkalmazásáról bővebben lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓS 2016a, 97–107. Az alapjogi tesztek dogmatikájáról pedig lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓS 2016b.

⁴² 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.

⁴³ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248–253.

közjogtudomány képviselői tehát igencsak eltérően értelmezték a plurális választójogot attól, ahogyan azt ma az Alkotmánybíróság teszi.

A választójog egyenlőségéhez, illetve a plurális választójog kérdésköréhez kapcsolódóan fontos megemlíteni az Alkotmánybíróság igazolással történő szavazással kapcsolatosan 2006-ban hozott határozatát is, amelyben a testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést állapított meg, mivel a választási eljárási szabályok nem zárták ki azt, hogy valaki a második fordulóban akkor is szavazhasson saját választókerületében, ha abban a választókerületben, ahol az első fordulóban igazolással szavazott, a választás már az első fordulóban eredményes volt. E határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott a plurális választójog tilalmát kimondó 22/2005. (VI. 17.) AB határozatra is.⁴⁴ Ekkor tehát, bár a szabályozás célja nem az volt, hogy explicit vagy implicit módon plurális választójogot biztosítson a választópolgárok egyes csoportjainak, a jogalkotó elmulasztott olyan szabályozást alkalmazni, amely a gyakorlatban maradéktalanul kizárta volna azt, hogy egyes választópolgárok többször szavazhassanak, mint mások.

Az Alkotmánybíróság egy 2010-ben meghozott határozatában kijelentette, hogy mivel a választójog egyenlőségét jelentős mértékben befolyásolja a választási rendszer, így annak szabályait törvényi szinten kell rendezni, sőt egyes kiemelt tárgyköröit kétharmados törvényi szinten kell szabályozni. Ebből kifolyólag alkotmányellenesnek találták a választókerületek területének rendeleti úton történő szabályozását, valamint a választójogi törvény erre adott felhatalmazását.⁴⁵

Az Alkotmánybíróság a 2013-ban meghozott legelső határozatában részben alaptörvény-ellenesnek ítélte az Áder János köztársasági elnök által számára előzetes normakontrollra megküldött választási eljárási törvény tervezetét. A magyarországi lakcímmel rendelkező, illetve az ország területén élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok előzetes regisztrációjával kapcsolatos rendelkezések mellett egyes kampánnyal kapcsolatos rendelkezéseket is alaptörvény-ellenesnek találtak, többek között azt is, amely a médiaszolgáltatók internetes honlapján politikai hirdetések közzétételét tiltotta volna. A testület kiemelte többek között azt is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az adott homogén csoport tagjaira vonatkozó, indokolatlan és aránytalan eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, ám a különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körökre vonatkozó eltérő szabályozás nem minősül diszkriminatívnak.⁴⁶ Ezen a ponton az Alkotmánybíróság a diszkriminációtilalomra vonatkozó korábbi, az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kialakított joggyakorlatát idézte. Mindehhez kapcsolódóan szükséges megemlítenünk Balsai Istvánnak a határozathoz fűzött, a többséggel jelentős mértékben szembehelyezkedő különvéleményét, amelyben kifejtette, hogy a választójog egyenlősége kérdésében kívánatos a választásból kizáró okok és az eljárásjogi szabályok elkülönítése. Míg az előbbieket csupán jelentős elvi indokból tartja korlátozhatónak, utóbbiakra nem tartja alkalmazhatónak ezt a követelményt, és kiemeli, hogy az eljárásjogi szabályokról az Alaptörvény egyébként sem rendelkezik. Ezenkívül kifejezte abbéli meggyőződését, miszerint az Alkotmánybíróság politikai alapjogokkal kapcsolatos gyakorlata már nem alkalmazható, mivel az új Alaptörvény jelentős eltéréseket mutat a korábbi alkotmányszöveghez képest.⁴⁷ Erre a kérdéskörre

⁴⁴ Dezső 2007, 207.; 47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581.

⁴⁵ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997., 1001–1005.

⁴⁶ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 53., 65.

⁴⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 73–76.

a későbbiekben visszatérünk, méghozzá a Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogának egyenlősége kapcsán. Az Alkotmánybíróság egyébként az Alaptörvény és annak negyedik módosítása⁴⁸ hatálybalépését követően is hivatkozott a korábbi, választójoggal kapcsolatos határozataira, így a plurális választójog tilalmára is.⁴⁹ A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy napjainkban milyen alkalmazási gyakorlata és alkalmazási lehetőségei vannak a plurális választójognak, és hogy ezek mennyiben tekinthetők jogszerűnek.

7. A plurális választójog napjainkban

7.1. A kisebbségeknek biztosított többlétszavazat esete: Szlovénia

A kétkamarás parlamenttel rendelkező Szlovénia alsóházának, a Nemzetgyűlésnek 90 tagjából 88 képviselőt 11 arányos választókerületben választanak meg, 4%-os parlamenti küszöb mellett. Ezenkívül kialakítottak egy-egy speciális, egymandátumos választókerületet a magyar és az olasz, őshonosnak minősített kisebbségek számára.⁵⁰ Mint láthatjuk tehát, Szlovénia a külön önkormányzati képviselő mellett privilegizált parlamenti képviselővel is felruházta az olasz és a magyar kisebbséget, bár lélekszámuk alig pár ezer főre tehető.⁵¹

Az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok preferenciális szavazatot adhatnak le. A szavazatok összeszámlálása Borda-pontozással történik, méghozzá úgy, hogy a szavazólapon egyes sorszámmal megjelölt jelölt a szavazólapon szereplő jelöltek számával megegyező számú pontot kap, a második eggyel kevesebbet, és így tovább. A pontozás szavazólaponként történik, és végül az szerzi meg a mandátumot, akinek a legmagasabb a pontszáma.⁵²

Szlovénia két alkotmányosan elismert őshonos kisebbsége tehát a magyar és az olasz.⁵³ A Nemzetgyűlésben kötelező állandó kisebbségi bizottságot működtetni, amelynek a két kisebbségi képviselő tagja.⁵⁴ A Velencei Bizottság az európai kisebbségek döntéshozatali folyamatban való részvételéről szóló jelentéséből megtudhatjuk, hogy Szlovénia Alkotmányának 64. cikke azt mondja ki, hogy a magyar és az olasz kisebbségek közvetlen képviselőtét biztosítani kell helyi és nemzetgyűlési szinten egyaránt, a 80. cikk pedig előírja annak garantálását, hogy e két kisebbség egy-egy képviselőt választthasson

⁴⁸ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése szerint: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ezen, az alkotmányjogászokat mai napig megosztó rendelkezés miatt különösen fontos kiemelni a fent említett tényt. A kérdésről bővebben lásd: ERDŐS 2014, 297–315.; TÉGLÁSI 2014, 317–339.; TÉGLÁSI 2015, 17–23.

⁴⁹ Például: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1168–1182. A választási eljárási törvény hatálybalépését követően elbírált alkotmányjogi panaszok kapcsán bővebben lásd: BODNÁR–MÉCS 2018.

⁵⁰ IPU PARLINE database: Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly). Elérhető: <http://ipu.org/parline-e-reports/2287.htm> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

⁵¹ HALÁSZ 2007.

⁵² SZENTPÉTERI-NAGY 1998, 314. A Szlovéniában alkalmazott Borda-pontozásról és alternatíváiról, valamint a választói magatartásra gyakorolt hatásáról bővebben lásd: FRAENKEL–GROFMAN 2014, 186–205.

⁵³ GYÖRI SZABÓ 2008, 311–314.

⁵⁴ CALIC 1995, 178. Hivatkozva: GYÖRI SZABÓ 2008; MARKO 1996, 131. Hivatkozva: GYÖRI SZABÓ 2008.

a Nemzetgyűlésbe, tehát a magyar és az olasz kisebbség képvisellete a szlovén törvényhozásban alkotmányos alapokon nyugszik. E jelentésében kiemeli, hogy e két kisebbséghez tartozó választópolgároknak plurális választójoga van, hiszen az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok egyidejűleg rendelkeznek a további 11 választókerület valamelyikében leadható szavazattal is. E dokumentumban kiemelik azt is, hogy a szlovén választójogi törvény előírja, hogy az olasz és magyar kisebbségek képviselőinek megválasztására a számukra létrehozott speciális választókerületekben külön választási tanácsot kell ki nevezni.⁵⁵ A nemzetiségi jelölteknek függetlennek kell lenniük, tehát nem lehetnek pártok jelöltjei.⁵⁶ A két őshonos kisebbség alkotmányos szinten garantált joga, hogy képviselőinek hozzájárulása nélkül nem lehet elfogadni az etnikai közösségek alkotmányos jogait, illetve státuszát érintő törvényt vagy egyéb törvényhozói aktust, tehát e két képviselő vétőjoggal rendelkezik az említett tárgyú törvények esetében.⁵⁷

A szlovén Alkotmánybíróság is vizsgálta a szlovéniai kisebbségek országgyűlési képviselétének kérdéskörét. A testület megállapította, hogy nem alkotmányellenes az, hogy az országgyűlési választásról szóló törvény többes szavazati jogot – egy általánosat és egy különöset – biztosít az olasz és a magyar kisebbség tagjainak. Kijelentették, hogy e személyek speciális szavazati joga a kisebbségi közösségek és azok tagjai alkotmányos védelmének kifejeződése. Annak ellenére elfogadhatónak tartják ezt a jogintézményt, hogy a választójog egyenlőségének követelményétől való eltérést jelent. Sőt, az ilyesfajta pozitív diszkriminációt az Alkotmánnyal nem csupán összeegyeztethetőnek tekintik, mivel az egyenesen abban előírt kötelezettség. Megvizsgálták, hogy megvalósítható volna-e másképp a kisebbségek képvisellete. Arra jutottak, hogy amennyiben e körbe tartozó választópolgároknak választaniuk kellene a kétféle választójog gyakorlása között, két alkotmányos joguk közül az egyikről megfoszthatnának, és így épp egy ilyen szabályozás léte eredményezne alkotmányellenes helyzetet. Ráadásul Alkotmányban szabályozott, hogy a magyar és olasz kisebbségek két szavazattal rendelkeznek, így a választójogi törvény nem is rendelkezhetne másképp, mivel utóbbi esetben történe alkotmánysértés.⁵⁸ Szlovénia – a plurális választójog biztosítása tekintetében – egyedülálló helyzete majdnem megszűnt, amikor 2010-ben a horvát parlament elfogadott egy törvénymódosítást, amely lehetővé tette volna, hogy a törvény hatálybalépésekor a lakosságon belül legfeljebb 1,5%-ot kitevő – tehát a szerbeken kívül az összes – kisebbség szavazhasson a 14 arányos választókerület egyikében is, ám az Alkotmánybíróság megsemmisítette ezt a javaslatot.⁵⁹

⁵⁵ Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European Countries. In Electoral law. CDL-EL(2013)006, 95. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

⁵⁶ BOCHSLER 2007, 153–180.

⁵⁷ KLEMENČIČ–ZUPANČIČ 2004, 872–873.; LIPOTT 2013, 68.; PETRICUSIĆ 2004, 5–6.; PAP 2007, 210–211.

⁵⁸ Case U-I-283/94. of 12 February 1998 (Constitutional Court of Slovenia). Elérhető: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/63D0F88CC8BF4EB6C12571720028092A> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

⁵⁹ The Constitutional Court of The Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 Zagreb, 29 July 2011. Elérhető: [https://sljeme.usud.hr/usud/praksWen.nsf/e540ceb6cd1e4ec0c1257de1004aa1f3/477e6dbf66aeaa69c1257e5f003d81f8/\\$FILE/U-I-3597-2010.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/praksWen.nsf/e540ceb6cd1e4ec0c1257de1004aa1f3/477e6dbf66aeaa69c1257e5f003d81f8/$FILE/U-I-3597-2010.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 03.); WALL (s. a.), 8–9.

7.2. Mennyit ér a nemzetiségi választópolgárok szavazata Magyarországon?

Bár Magyarországon a rendszerváltástól kezdve végig jelen voltak bizonyos törekvések a nemzetiségek (korábban nemzeti és etnikai kisebbségek) képviselésének biztosítására,⁶⁰ csupán a 2011. évi választójogi törvény teremtette meg a nemzetiségek országgyűlési képviselésének rendszerét. E törvény alapján az országgyűlési képviselők továbbra is vegyes választási rendszerben kerülnek megválasztásra: minden magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár szavazhat egy egyéni jelöltre és egy országos listára. Az országos lista pedig vagy pártlista, vagy pedig az országos nemzetiségi önkormányzatok által létrehozott nemzetiségi lista lehet. A nemzetiségi választópolgárok dönthetnek úgy, hogy kéri nemzetiségi névjegyzékbe vételüket és e névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését. Ez esetben viszont nincs lehetőségük pártlistára szavazni. Ha az adott nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy kedvezményes kvótát, abban az esetben egy kedvezményes mandátum kerül kiosztásra az érintett listán.⁶¹ Sokan már az új választójogi szabályozás elfogadásakor felhívták a figyelmet arra, hogy erre – még a legnagyobb lélekszámmal rendelkező nemzetiségek esetében is – igencsak csekély esély mutatkozik.⁶² Mindez pedig a 2014-es országgyűlési választásokon be is igazolódott.⁶³ Ennek ellenére a nemzetiségek nem maradtak teljesen képviselő nélkül, amellett, hogy egy egyéni jelöltre ők is szavazhattak, a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges kvótát el nem érő nemzetiségi listák első helyein szereplő jelöltek nemzetiségi szószólóként részt vesznek

⁶⁰ DOBOS 2011, 168–170.; KÁLLAI 2012 6–7.; MAJTÉNYI 2010, 92–94.; PAP 2007, 233–245.

⁶¹ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7. §, 9–10. §§, 16. § [Vjt.]. BERTA–CSERNY–SÁRI–SZABLICS 2014, 33–35., 41–44.; GERENCSÉR 2015, 48–50.; HALÁSZ 2018, 265–266. A kérdésről bővebben lásd: CHRONOWSKI 2015, 3–18.; CSERVÁK–FARKAS 2017, 23–36.; ERDŐS 2013a, 332–346.; KÁLLAI 2017; KURUNCZI 2014, 56–65.; KURUNCZI 2015, 507–523.; LENGYEL 2017; M. BALÁZS 2017a, 231–259.; MÓRÉ 2015, 584–592.; MÓRÉ 2016a, 317–332.; PACH 2015, 245–263.; PAP 2014; PAP 2013, 419–438.; TAR 2015, 25–40.

⁶² ERDŐS 2013b, 55.; KURUNCZI 2013; SZALAYNÉ SÁNDOR 2014, 13.

⁶³ Lásd: BALÁZS 2015b, 24–25. A 2018. évi országgyűlési választásokra vonatkozó regisztrációs adatokat vizsgálva és a 2014. évi választások tapasztalatait figyelembe véve már a választások előtt úgy tűnt, hogy első sorban a német nemzetiségnek van esélye arra, hogy listájukról kedvezményes mandátumú képviselő jusson az Országgyűlésbe. Négy évvel ezelőtt ugyanis 22 022 szavazatot kellett volna egy kedvezményes mandátum megszerzéséhez. A németek közül 2018. április 1-jén 33 699 fő szerepelt az országgyűlési választásokra kiterjedően a nemzetiségi névjegyzékben, míg a romák közül 19 136 fő. A regisztrációs adatokat lásd: *Nemzetiségi Névjegyzéki Nyilvántartás Nemzeti Választási Iroda*. Elérhető: www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator (A letöltés dátuma: 2018. 04. 01.) Végül április 6-án 33 261 német és 18 497 roma választópolgár szerepelt az országgyűlési választásokra kiterjedő regisztrációval a névjegyzékben, majd pedig egyedül a német nemzetiségi listán került kiosztásra egy kedvezményes mandátum, ugyanis egyedül a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata listája érte el a kedvezményes kvótát, ami ezúttal 23 831 szavazatot volt. Elérhető: *Nemzetiségi Névjegyzéki Nyilvántartás*. Elérhető: www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator (A letöltés dátuma: 2018. 04. 18.); *Országgyűlési képviselők választása*, 2018. április 8. Tájékoztató adatok az 5–10–15%-os határszámításról. Elérhető: www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/hatar.html (A letöltés dátuma: 2018. 04. 26.)

A 2014. évi listás választási eredményekre és a nemzetiségi kvótára vonatkozóan lásd: *2014. évi országgyűlési választások*, 2014. 04. 06.). Elérhető: <http://valtor.valasztas.hu/valtor/jsp/orszjkv.jsp?EA=33&W=2> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 01)

az Országgyűlés munkájában.⁶⁴ A nemzetiségi szószólók azonban sokkalta szűkebbre szabott jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők.⁶⁵ A szabályozással kapcsolatosan Szalayné Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes egyenesen úgy fogalmazott, hogy az országgyűlési választásokon nemzetiségi listára szavazni kívánó választópolgárok tekintetében a „nemzetiségi választópolgár, fél szavazat” elve érvényesül az „egy ember, egy szavazat” elve helyett.⁶⁶ Ez az állítás pedig magában foglalja azt, hogy a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok szavazata feleannyit ér, mint a nemzetiségiként nem regisztrált választópolgároké, tehát felmerülhet bennünk, hogy az utóbbi csoportnak biztosított plurális választójogként került értelmezésre. Az, hogy ez ténylegesen mennyiben tekinthető plurális választójognak, igencsak összetett kérdés, és a későbbiekben részletesebb elemzést igényel. Ugyanis emlékeznünk kell, hogy az Alkotmánybíróság óva intett attól, hogy a választójog tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlőségének kérdését összekeverjük. Ez az oka annak, hogy nem jelenti a választójog egyenlőségének sérelmét a parlamenti küszöb léte, amelynek következtében a leadott szavazatok megfelelő (5, 10 vagy 15) százalékát el nem ért pártlistákra leadott szavazatok nem eredményeznek mandátumot, illetve az sem, ha egyik választókerületben feleakkora a választási részvétel, mint a másikban. E helyzetektől különbözni látszik azonban azon nemzetiségi választópolgárok esete, akiknek létszámuknál fogva eleve nincsen esélyük elérni a kedvezményes kvótát, kivéve, ha a választásokon való részvétel, így a kedvezményes kvóta alapját képező összes országos listára leadott szavazat valószínűtlenül alacsony volna. Mivel a fentiek alapján is láthatjuk, hogy annak eldöntése, hogy a nemzetiségi választópolgárok által nemzetiségi listára leadott szavazatok és a választójog egyenlősége kapcsolatának kérdésköre eljárási vagy pedig tartalmi kérdés, igen összetett, ezt az elemzést a jövőben végezzük el. A következőkben a hatályos magyar választójogi szabályozás még egy pontját, méghozzá a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogát (külhoni választójogot) vizsgáljuk meg a választójog egyenlősége szempontjából.

8. Plurális választójog Törökországban és Magyarországon?

8.1. A külhoni választójog problematikája⁶⁷

A fentiekben említettük, hogy a Magyarországon lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok egyaránt szavazhatnak egyéni képviselőjelöltre és országos listára. A magyarországi állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok viszont csupán pártlistára

⁶⁴ Vjt. 18. §.

⁶⁵ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29–29/A. §. A nemzetiségi szószólók és az országgyűlési képviselők hatásköreinek összehasonlításáról részletesen lásd: MÓRÉ 2016b, 37–41.

⁶⁶ SZALAYNÉ SÁNDOR 2014, 13.

⁶⁷ A választások határon átnyúlóvá válásáról, így a külhoni választójogról bővebben lásd: HALÁSZ 2014a, 9–50. A választójog külhoni magyarokra való kiterjesztésének előzményeiről és megvalósulásáról pedig lásd: KOVÁCS 2014, 93–123.

szavazhatnak.⁶⁸ Láthatjuk tehát, hogy ezen a ponton a magyar szabályozás eltér a választójog egyenlőségének elvétől. Ez az eltérés azonban a Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata szerint egyaránt elfogadható, objektív és észszerű indokokon alapul, és az elérni kívánt célhoz mérten arányos a választójog ilyen módon való korlátozása.

A Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényre vonatkozó együttes ajánlása kitért ugyanis az állandó magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogának (külföldi választójog) kérdésére is. Azt, hogy a törvény az összes – egyéb feltételeknek megfelelő – magyar állampolgárra, így a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkre is kiterjesztette a választójogot, pozitívan értékelték. Kiemelték, hogy a Velencei Bizottság választási jó gyakorlatokról szóló kódexével összhangban áll az ilyesfajta szabályozás. Az egyszerűsített honosítás bevezetését követően külföldön élő magyar választópolgárok számát jelentős mértékben túlbecsülték, mintegy 5 millió főre, és úgy gondolták, hogy e személyeknek így jelentős befolyásuk lesz a magyar országgyűlési választásokra annak következtében, hogy mindeközben a Magyarország területén élő választópolgárok száma mintegy 8 millió főre tehető. E körülmény miatt tartották elfogadhatónak, igazolhatónak azt, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok csupán pártlistára szavazhatnak, egyéni jelöltre nem. Sőt mi több, javasolták annak megfontolását, hogy a jogalkotó csupán azoknak a külföldön élő magyar állampolgároknak biztosítsa az országgyűlési választójogot, akik kellőképpen szorosan kötődnek Magyarországhoz.⁶⁹ Ez a szabályozási módszer egyébként az angolszász országokra jellemző, de Európában ilyen az Egyesült Királyságon kívül Németország szabályozása is.⁷⁰ A 2014. évi országgyűlési választások során összesen mintegy 158 654, az állandó magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok által leadható szavazási levélcsoomag érkezett be a Nemzeti Választási Irodába, amelyek közül 128 712 volt érvényes.⁷¹ Láthatjuk tehát, hogy a beérkezett szavazási levélcsoomagok száma meg sem közelíti az ajánlásban

⁶⁸ Vjt. 12. §. HALÁSZ–HORVÁTH 2018, 148–149.; POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2014a, 2–3.; POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2014b, 199–200.

⁶⁹ European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Study No. 662/2012. CDL-AD(2012)012., 40–44. Elérhető: www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.) A Velencei Bizottság választási ajánlásainak magyarországi érvényesülése kapcsán bővebben lásd: BODNÁR 2018, 141–154.

⁷⁰ Erről és a további politikai közösségi modellekről bővebben lásd: HALÁSZ 2009, 25–30.

⁷¹ *Nemzeti Választási Iroda: 2014. évi országgyűlési választás: levélszavazatok*. Elérhető: http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.) Bővebben: LÁSZLÓ 2014, 125–146. A külföldi szavazatok választási eredményre gyakorolt súlyát Horváth Attila és Skuta Vivien is megvizsgálták, méghozzá Csehország, Lengyelország és Szlovákia esetét összehasonlítva. Tanulmányukban arra jutottak, hogy a választójog kiterjesztése ezen országokban leginkább szimbolikus gesztusnak tekinthető. Lásd: HORVÁTH–SKUTA 2014, 83. A téma kapcsán lásd még: HERNER-KOVÁCS – ILLYÉS – RÁKÓCZI 2014, 7–19.

előrejelzett 5 milliót.⁷² Bár 2018. március 29-ig már 378 404 magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt vettek névjegyzékbe,⁷³ az 5 milliótól még ez is jelentős mértékben elmarad. A 2018. évi választásokkor pedig 378 449 külföldi választópolgár szerepelt a névjegyzékben, és végül 225 471 érvényes, valamint 446 érvénytelen szavazási levélcsomag érkezett be.⁷⁴

8.2. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a külföldi választójog egyenlősége

Az Emberi Jogok Európai Bírósága nem vizsgálta a magyarországi szabályozást, ám hasonló jogkérdésben született egy ítélete még 2014-ben. Törökország választási rendszere – Magyarországhoz hasonlóan – vegyes. Azok a török állampolgárok, akik legalább hat hónapja az ország területén kívül élnek, elveszítik azt a jogosultságukat, hogy egyéni jelöltre szavazhassanak, így csupán valamely pártlistára adhatják le voksukat. A strasbourgi székhelyű bíróság az ügyben hozott ítéletében megerősítette korábbi gyakorlatát, miszerint a választójog gyakorlását lakóhelyhez vagy bizonyos időtartamú helyben lakáshoz kötő szabályozás önmagában még nem jelent önkényes jogkorlátozást, nem sérti az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvét. A bíróság hangsúlyozta továbbá azt a tényt, hogy a vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyv nem von maga után semmiféle arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a választójogot a külföldön élő állampolgárok számára is biztosítani kellene. A bíróság arra jutott, hogy lehetetlen volna a külföldön élő választópolgárok számára külön választókerületet létrehozni, és egy belföldi választókerületbe sem sorolhatók be. E probléma áthidalásának tekintették azt, ha a választópolgárok e köre csupán listára szavazhat. Törökország felhozta az ügyben azt, a jelen tanulmány elméleti bevezetőjében is megtalálható érintettségi elméletből fakadó érvet, miszerint az ország területén kívül élőkre kevesebb következménnyel bírnak a hazai törvényhozás döntései, és ebből fakadóan a közhatalmi szervek létrehozatalában az ország területén élőkhöz képest mérsékeltebb befolyást kell számukra biztosítani. Ennek az érvnek a bíróság helyt adott. A választójog egyenlősége kapcsán rendszerint alkalmazott alapjogi tesztet elvégezve a bíróság a szabályozást az EJEE-vel összhangban lévőnek ítélte meg.⁷⁵ Már a Velencei Bizottság álláspontja is sejtette, hogy valószínűleg az Emberi Jogok Európai Bírósága sem tekintené egyezményesértőnek a magyarországi szabályozást, amely álláspontot az Oran-ügy fényében bátran kijelenthetünk, ahogyan Bodnár Eszter is tette.⁷⁶

⁷² Az egyszerűsített honosítási eljárás keretében honosított külföldi magyarok közül az egymilliomodik 2017 decemberében tette le az állampolgársági esküt. Lásd: Állampolgársági esküt tett az egymilliomodik külföldi magyar (2017). Ráadásul e közül az 1 millió állampolgár közül nem is rendelkezik mindenki választójoggal – gondoljunk például a kiskorúakra –, illetve sokak számára inkább szimbolikus jelentőséggel bír a magyar állampolgárság megszerzése vagy visszaszerzése, és nem is kívánnak részt venni a magyarországi választásokon.

⁷³ *Külföldi magyar állampolgárok választási regisztrációja*. Elérhető: www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja (A letöltés dátuma: 2018. 03. 29.)

⁷⁴ *Országgyűlési Képviselők Választása*, 2018. április 8.: a levélben leadott listás szavazatok megszámlálása. Elérhető: www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/levjvkv.html (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)

⁷⁵ Oran v. Turkey, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07.

⁷⁶ BODNÁR 2014b, 17.

8.3. Kritikai megközelítések a hazai szakirodalomban

Jakab András igen hamar, még a választójogi törvény meghozatala előtt, az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései kapcsán – amelyek szerint sarkalatos törvény a választójogot magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kötheti – felvetette a választójog egyenlőségének potenciális sérelme miatti aggályait. 2011-ben, még az Emberi Jogok Európai Bírósága Oran-ügyben hozott ítéletét megelőzően arra az álláspontra helyezkedett, hogy míg a 2011. december 31-ig hatályos alkotmánnyal kétségkívül ellentétes lett volna, ha a külföldi állampolgárok kevesebb szavazattal rendelkeztek volna, mint magyarországi lakóhellyel rendelkező társaik, ám az Alaptörvénybe foglalt felhatalmazás miatt nem Alaptörvény-ellenes egy ilyen rendelkezés. Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei fényében azonban árnyaltabbnak tekinti a képet. Véleménye szerint az, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok csupán pártlistára szavazhatnak, és így „fél szavazattal” bírnak, nem csupán a PPJNE-t, hanem az EJEE-t is sérti.⁷⁷ László Róbert szintén a választójog egyenlőségét sértőnek találta egy ilyen szabályozás létét, és a külföldi választójog megvalósulása esetére a választójog egyenlősége irányába tehető lépésként az arányos vagy többségi választási rendszer létrehozását jelölte meg.⁷⁸ Megoldás lehetne emellett, ha a vegyes rendszert megtartva az egyéni jelöltekre történő szavazást is lehetővé tennék ezen állampolgári kör számára. Erre a legjobb megoldás talán virtuális külföldi választókerületek létrehozása lenne, ami Európában nem példa nélküli, a külföldi választókerületeket alkalmazza például a horvát⁷⁹ és az olasz⁸⁰ választójogi szabályozás is.

Juhász Attila és László Róbert véleménye szerint a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának fentebb említett együttes ajánlása és Bodnár Eszter – a következőkben kifejtendő – álláspontja ellenére szerencsésebb lett volna a választójog egyenlősége sérelmének az Emberi Jogok Európai Bírósága általi megállapításának még a lehetőségét is kizárni. Több megoldási lehetőséget is felvázoltak. Lehetséges megoldásként tekintenek a választójog magyarországi lakóhelyhez kötésére vagy alternatívaként a külföldi választójog megtartása mellett arányos vagy többségi választási rendszer létrehozására. Ugyanakkor a vegyes választási rendszer megtartása mellett is biztosíthatónak találnák a választójog egyenlőségét, többek között abban az esetben, ha a magyarországi lakóhellyel nem bíró külföldi választópolgárok előzetes regisztrációja alapján, létszámukhoz igazítva határoznák meg a külföldi egyéni választókerületek számát. Azt ugyanakkor ők is elismerik, hogy e javaslat hátránya, hogy kiszámíthatatlanná tenné a politikai színteret, továbbá nem elhanyagolható mértékben növelné az adminisztrációs terheket. A külföldi szavazatok magyarországi választókerületben történő elszámolásának akadályát abban látják, hogy jelentős mértékben aránytalanná tenné a rendszert.⁸¹

Bodnár Eszter azonban már 2012-ben, az Oran-ügyben hozott ítélet megszületése előtt megjelent cikkében amellett foglalt állást, hogy egyáltalán nem biztos, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egy esetleges eljárás során elmarasztaló ítéletet hozna Magyarországra nézve a külföldi választójog egyenlősége kapcsán, hiszen ha a szavazatok

⁷⁷ JAKAB 2011a, 2–4.

⁷⁸ LÁSZLÓ 2011.

⁷⁹ KASAPOVIC 2012, 784–786.

⁸⁰ REGALIA 2018, 94.

⁸¹ JUHÁSZ–LÁSZLÓ 2012, 13–16.

száma közötti eltérést megengedhetetlennek tartanák, akkor az is egyezményesértő volna, ha a külhoni szavazatok eltérő súlyúak lennének, ami alapján azonban egyéb országokat is el lehetne marasztalni.⁸² Mindezt pedig még határozottabban merete állítani az Oran-ügyben hozott döntést követően.⁸³ Halász Iván is amellett foglalt állást, hogy e korlátozás indokolt, és az elérni kívánt céllal arányos módon került bevezetésre.⁸⁴ Cserny Ákos viszont 2014-ben, a Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentésének ismeretében, annak ellenére is arra az álláspontra helyezkedett, hogy meg kellene fontolni a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazategyenlőségének biztosítását.⁸⁵ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán szintén hangsúlyozta, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok szavazatainak száma közötti eltérést alkotmányosan igazolhatatlannak tartja annak ellenére, hogy az Alaptörvény felhatalmazza a jogalkotót arra, hogy a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez köthesse.⁸⁶

8.4. A külhoni választójog és a választójog egyenlőségének értékelése

Ha elfogadjuk, hogy az 1938. évi XIX. törvénycikk burkolt plurális választójogot valósított meg, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy ez a szabályozás plurális választójogot tartalmaz, méghozzá a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok többes szavazatát. A fentiek alapján arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy ez a plurális választójog világos, legitim célon alapuló alkalmazását jelentheti. Ugyanakkor emlékeznünk kell arra is, hogy sem az egyes nemzetközi fórumok, sem az Alkotmánybíróság nem nevezte plurális választójognak ezt a szabályozást. Mindezek kapcsán kételyek merülhetnek fel bennünk annak helytálló voltát illetően, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is hivatkozott a plurális választójog tilalmára és a választójogra vonatkozó határozataira általában, hiszen azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény jelentős mértékben eltérő szabályozást tartalmaz erre az alapijogra vonatkozóan a korábbi Alkotmányhoz képest, mivel teret nyit az ilyesfajta választójog alkalmazására. A fentiekben láthattuk, és még a következőkben is látni fogjuk, hogy az egyes nemzetközi fórumok, amelyek vizsgálták a szabályozást, nem nevezték plurális választójognak. Mindemögött az állhat, hogy arra az esetre, amikor a vegyes választási rendszerben a különböző típusú választókerületekben eltérnek a választójogosultság feltételei, csupán a magyar közjogi szakirodalomban hivatkoztak plurális választójogként, a külföldi szakirodalomban rendszerint a plurális választójog azon eseteiről esik szó, amikor a választópolgárok törvényben deklaráltan többlétszavazat leadására jogosultak.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok esetében nem csupán a választójogosultság terjedelme, hanem a szavazatok külföldről történő leadásának módja is különbözik. A Magyarország területén állandó lakóhellyel nem bíró magyar állampolgárok levélben szavazhatnak, és a szavazási levélcsomagot leadhatják Magyarország külképviseletén, valamely magyarországi választókerületben, vagy pedig

⁸² BODNÁR 2012, 40–48.

⁸³ BODNÁR 2014b, 17.

⁸⁴ HALÁSZ 2014b, 52–53.

⁸⁵ CSERNY 2014, 38.

⁸⁶ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014a, 2–3.

eljuttathatják a Nemzeti Választási Irodába, még hozzá postai úton. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, ám a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok azonban csupán Magyarország valamely külképviseletén adhatják le szavazataikat.⁸⁷

A Vámos és mások kontra Magyarország ügy a választási eljárási törvény ezen, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező és rendelkező, ám a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára nyitva álló eltérő szavazási módokról szóló rendelkezéseihez kapcsolódik. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, ám külföldön dolgozó, illetve tanuló panaszosok ezt a szabályozást az országgyűlési választásokon történő részvételhez való jogukat sértőnek találták. Az ügy kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága felhívta a figyelmet arra, hogy az EJEE részes államai felé semmiféle kötelezettséget nem keletkezett arra vonatkozóan, hogy a külföldön élő állampolgárai számára választójogot biztosítson. A külhoni választójog korlátozásának a bíróság álláspontja szerint számos legitim indoka lehet. Ennek kapcsán az érintettségi elmélet is előkerült a korlátozás melletti érvként. A bíróság ugyanis kiemelte, hogy a külföldön élő állampolgárok kevésbé kötődnek országuk mindennapi gondjaihoz, kevésbé is ismerik azokat, kevesebb befolyásuk van a jelöltek kiválasztására és a pártprogramokra, és a választójog és a választott testület döntéseinek a választópolgárokra való közvetlen hatása között szoros kapcsolat áll fenn. Emellett szükség lehet arra, hogy a törvényhozás korlátozza e választójogosultak befolyását azokban az ügyekben, amelyek elsősorban az ország területén élő állampolgárokat érintik. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a két csoportra vonatkozó eltérő szabályozás tehát világos, legitim célon alapul, nem jelent aránytalan korlátozást, és nem fosztja meg a választójogot annak lényegétől, teljességétől. Kiemelték azt a tényt, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkezők az országgal való szorosabb kapcsolatnak köszönhetően egyéni jelöltre és országos listára egyaránt szavazhatnak, míg a külhoni szavazók csak pártlistára, és hogy a szorosabb kapcsolattal rendelkező állampolgároknál feltételezhető, hogy módjukban áll megjelenni saját választókerületükben. Mindezek alapján a különbségtételt objektív indokokon alapulóknak, észszerűnek és arányosnak ítélték meg, ami nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét sem.⁸⁸ Ugyanezt a szabályozást a magyar Alkotmánybíróság sem találta alkotmányellenesnek, és határozatában hivatkozott is a Vámos és mások ügyre.⁸⁹ Ehhez azonban fontos hozzátenni, hogy a vonatkozó alkotmánybírósági határozathoz kapcsolódóan számos különvélemény született, és az alkotmányjogi szakirodalomban is megjelennek olyan álláspontok, amelyek szerint a szavazási módok tekintetében ilyesfajta különbségtétel nem igazolható. Ezen az állásponton van például Pozsár-Szentmiklósy Zoltán.⁹⁰

⁸⁷ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 259. §, 266–268. §§.

⁸⁸ Vámos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14., 48244/14., 48250/14., 48285/14., 49885/14., 51948/14., 63580/14., 66577/14., and 67222/14.

⁸⁹ Lásd: 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, ABH 2016., 1320. Ezen ügy kapcsán bővebben lásd: BODNÁR-VARSÁNYI 2016, 5–20. A Magyarországon eddig alkalmazott és elképzelhető szavazási módokról pedig lásd: HALLÓK 2015, 130–343.

⁹⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014a, 3–4.; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014b, 200–201.

9. A családi választójog – a gyermekek képvisellete vagy plurális választójog?

9.1. A gyermekek választójogának felmerülése

A plurális választójog egy másik kérdés kapcsán szintén fel-felmerül napjainkban. Ez a kérdéskör a családi választójog, pontosabban szólva a gyermekek képviselétének kérdésköre. Mivel ezt a témát – a választójog általánosságának szemszögéből – Kurunczi Gábor részletesen kifejti e tanulmánykötet másik fejezetében, jelen ponton csupán a választójog egyenlősége szemszögéből való értékeléshez szükséges mértékig említjük meg.

Demény Pál amerikai-magyar demográfus már több mint 30 évvel ezelőtt javasolta, hogy a gyermekek is rendelkezzenek választójoggal.⁹¹ Ennek nyomán azóta elterjedt a választójog kiskorúakra való kiterjesztésének Demény-szavazásként (*Demeny-voting*) való elnevezése.⁹² A választójog gyermekekre való kiterjesztésének javaslata már az ellenzéki kerekasztal-tárgyalásokon is felmerült. Az 1990-es években (1996-ban) pedig Mécs Imre SZDSZ-es képviselő is felszólalt a választójog kiterjesztése, így a gyermekek választójoga mellett az Országgyűlésben, és kezdeményezte is annak bevezetését.⁹³ 2007-ben ismét előkerült a kérdéskör, amikor Révész Máriusz, a Fidesz képviselője javasolta a „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007–2032 szülő országgyűlési határozati javaslat olyan módon történő kiegészítését, hogy a Kormány az év végéig vizsgálja meg választójog gyermekek számára való biztosításának lehetőségét, és tegyen arra javaslatot. Ez a kiegészítés azonban nem történt meg.⁹⁴

A kiskorú gyermekek szülei által gyakorolható választójogának kérdése a Nagycsaládosok Országos Egyesületéhez köthetően is felmerült, és ezt követően jelent meg az Alaptörvény előkészítése során.⁹⁵ Az Alaptörvény eredetileg benyújtott tervezete szerint felhatalmazást kapott volna az Országgyűlés, hogy sarkalatos törvényben a kiskorúaknak is biztosíthassa a választójogot. A kiskorú helyett szavazatát anyja vagy más törvényes képviselője adhatta volna le, még hozzá úgy, hogy saját szavazatán felül legfeljebb egy szavazat leadására lett volna jogosult.⁹⁶ Németországban ugyanez a kérdés szintén megjelenik az alkotmányjogi szakirodalomban és a politikai szintéren egyaránt. Szerepel például az Európai Parlamentben egy mandátummal jelen lévő Német Család Párt programjában is.⁹⁷ Mindemellett felmerült a téma Ausztriában és Japánban is.⁹⁸

⁹¹ DEMÉNY 1986, 335–358.

⁹² DEMÉNY 2015a, 112.; DEMÉNY 2015b, 577–585.

⁹³ Lásd: Mécs Imre beszéde.

⁹⁴ Az Országgyűlés Ifjúsági, szociális és családtügyi bizottságának, Egészségügyi bizottságának Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Oktatási és tudományos bizottságának együttes ajánlása a „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégiáról (2007–2032) szülő H/2284 számú országgyűlési határozati javaslat részletes vitájához, 7. Elérhető: www.parlament.hu/irom38/02284/02284-0031.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)

⁹⁵ BODNÁR 2014b, 193.

⁹⁶ T/2627 Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (2) bekezdés. Elérhető: www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 21.)

⁹⁷ SCHANDA 2012, 80–84. Lásd: QUINTERN 2010, MÜLLER-FRANKEN 2013, 14., Für Familienwahlrecht – Familien Partei. Elérhető: www.ichwaehlezukunft.de/fuer-familienwahlrecht (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

⁹⁸ GULYÁS–JANKY 2016, 62.

9.2. A gyermekek képviseletének modelljei

Schanda Balázs a gyermekek képvisellete kapcsán három különböző intézményt különböztet meg. Az egyik típus a gyermekek képviselétének megtestesítője, méghozzá a kiskorú gyermekek – szüleik vagy gyámjaik által gyakorolt – választójogát jelenti. A második típus a gyermekek választójogi korhatárának leszállításával megvalósuló gyermeki választójog. A harmadik lehetséges megoldás a szülői választójog, amikor a szülők gyermekeik számához igazodóan vagy pedig attól függetlenül meghatározott többlétszavazat leadására jogosultak.⁹⁹ E modellek természetesen nem csak tiszta formájukban valósulhatnak meg, létezhetnek köztük bizonyos átmenetek, illetve ötvözhetők. A harmadik modellt azonban elveti, alkotmányjogilag igazolhatatlannak, a választójog egyenlőségét sértőnek tartja.¹⁰⁰ Ugyanakkor azt a megoldást, ha a gyermekek születésüktől fogva rendelkeznének választójoggal, és azt nagykorúvá válásukig szüleik vagy gyámjaik gyakorolnák helyettük, nem tekinti plurális választójognak, nem gondolja, hogy sértene a választójog egyenlőségének elvét.¹⁰¹ A kérdést összehasonlítja a magánjogi jellegű jogviszonyokkal, ahol nem feltételeznénk, hogy a szülőt illetik meg a gyermek jogai, sőt, az állam sok esetben védi a gyermekek vagyonát a szülővel szemben.¹⁰² Gurbai Sándor egyébként disszertációjában rávilágít arra, hogy bár a gyermekek választójogának kérdése napjainkban nem csupán Magyarországon, de Németországban is napirenden van, az európai országok szabályozása nem csupán ezt a jogintézményt nem ismeri a gyakorlatban, hanem a választójog megvonása esetén a gondnokság alatt állók gondnoka által gyakorolható választójogot sem.¹⁰³

Jakab András – szintén a gyermekek választójoga kifejezést használva – a jövő fenntarthatósági kihívásaira adható lehetséges válaszként vizsgálta meg az intézményt. Ennek során a fentiekén túl azt az elvi lehetőséget is felvetette, hogy a kiskorúaknak olyan módon is lehetne biztosítani a választójogot, hogy nagykorúságuk eléréséig nem szavazhatnának, ám addigi szavazataik felhalmozódnának, és nagykorúvá válásukat követően volna módjuk leadni azokat. Ezt a „szavazatmegőrzés” módszert azonban kifogásolhatónak tartja. Mindehhez fontos hozzátenni, hogy az esetlegesen a szülők számára biztosított többlétszavazat lehetőségével szemben – csakúgy, mint Schanda Balázs is – elutasító, és úgy gondolja, hogy mindenképp biztosítani szükséges azt, hogy bizonyos életkor elérése előtt senki ne legyen jogosult arra, hogy választójogot gyakoroljon. A gyermekek választójogának biztosítását egyébként a demokrácia kiszélesítéseként értelmezi, míg annak tekintetében nem jut egyértelmű következtetésre, hogy a fenntarthatóságot elősegítené-e.¹⁰⁴ A továbbiakban részben a fentebb felvázolt, szakirodalomban megjelenő szempontrendszert követve vizsgáljuk a „családi választójog” kérdéskörét. Elsőként a választójoghoz mint alapjoghoz kapcsolódó viszonyára vetünk egy pillantást. A választójog általánosságához való viszonyát

⁹⁹ SCHANDA 2010, 608.; REIMER 2004, 323.

¹⁰⁰ SCHANDA 2010, 608.; SCHANDA 2012, 80–84.

¹⁰¹ SCHANDA 2010, 308.

¹⁰² SCHANDA 2012, 80–84.

¹⁰³ GURBAI 2014, 176.

¹⁰⁴ JAKAB 2016, 4–7. Lásd még: JAKAB 2017, 486–498. A jövőorientált politikai döntéshozatal biztosításának és a jövő generációk érdekeinek képvisellete kapcsán egyéb alternatívák is léteznek, mint például a jövő generációk érdekeinek védelméért felelős ombudsman, vagy – mint Magyarországon – a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettes intézménye. A jövő generációk képviselendő érdekeiről, valamint a képvisellete lehetséges alternatíváiról bővebben lásd: KÖNCZÖL 2016, 179–193., KÖNCZÖL 2018.

azonban nem elemezzük részletesen, mivel – ahogyan az korábban említésre került – erre jelen tanulmánykötet másik fejezetében kerül sor.

9.3. Családi választójog és a választójog mint alapjog kapcsolatának értékelése

Franz Reimer sem gondolja, hogy a gyermekek szülők által gyakorolt választójoga sértené a választójog egyenlőségének követelményét, még ha a *de facto* egyenlőség kapcsán merülhetnek is fel aggályaink annak következtében, hogy a szavazatok leadása során a szülő egyetlen döntést hoz, és így ad le a gyermekkel nem rendelkező választópolgárokhoz képest több szavazatot. Úgy gondolja azonban, hogy abból kell kiindulni, hogy a szülő képes felismerni gyermeke érdekeit, és gyermeke szavazatát eszerint leadni, így a két szavazat tartalmilag elkülönül, és az egyenlőség elve sem sérül.¹⁰⁵

Heiko Holste kiemeli azt a tényt, hogy a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, és feladatuk a nép egésze érdekének a képviselése, nem csupán a választójoggal rendelkezők, ennek következtében a választójoggal nem rendelkezők, így a kiskorúak sem maradnak képviselet nélkül. Álláspontja szerint abban az esetben, ha a képviselők mégsem képviselnék a választójoggal rendelkezők érdekeit, akkor sem a kiskorúaknak biztosított választójog jelentené a megoldást, hanem a képviselők emlékeztetése e felelősségükre.¹⁰⁶

Schanda Balázs arra is rámutat, hogy a 16. életévüket betöltött munkavállalók és így adófizetők politikai képviseléstől történő kizárása aggályos lehet. Megtudhatjuk, hogy a gyermekek szülei által gyakorolható választójogának ellenzői között sokan hivatkoztak a választójog személyes jellegére, amely azonban nincsen alkotmányos szinten szabályozva. Ám joggal merül fel bennünk, hogy a szavazás közvetlenségének elvét sértené e jogintézmény. Schanda Balázs viszont nem tartja közvetlenség szempontjából aggályosnak az ilyen szabályozást, mivel nem iktatódik be a választó döntése és a képviselési szerv létrejötte közé egy másik akarati döntés, amely a képviselési szerv összetételét alakítja. A választójog általánosságát indokolatlanul korlátozó tényezőnek tekinti azt, hogy a kiskorúak nem rendelkeznek választójoggal.¹⁰⁷

Fröhlich Johanna áttekintette a családi választójogi modelleket, megvalósítási lehetőségeit, illetve a kérdés németországi történetét. Megtudhatjuk, hogy Jakab András alkotmánytervezete kapcsán is felmerült e jogintézmény. Kiemelte azt a tényt, hogy több országban – így például az Egyesült Királyságban és Franciaországban – ma is létezik a meghatalmazott útján történő szavazás lehetősége. Értékelése szerint a családi választójog helyettesítő modellje újszerű megoldást jelentene. Abból a feltételezésből indul ki, hogy a jogintézmény bevezetése nem csupán a hatalmi érdek érvényesítését célozná, hanem a társadalmi változásokra adandó választ is, amely által megváltozhat a választójogi alapelvekkel kapcsolatos hozzáállásunk, és egy más típusú demokráciához való útkeresés eleme lehet.¹⁰⁸ Jakab András pedig leírja, hogy a PPJNE előkészítő anyaga (*travaux préparatoires*) szerint

¹⁰⁵ REIMER 2004, 334–338.

¹⁰⁶ HOLSTE 2005, 114–115. Hivatkozva: BODNÁR 2014a, 194–195.

¹⁰⁷ SCHANDA 2012, 82–84.; SCHANDA 2010, 608–611.

¹⁰⁸ FRÖHLICH 2011. Jakab András magántervezetének magyarázatában felvetette a családi választójog kérdéskörét, ám tervezetében nem szerepeltette, mivel túl érzékeny kérdésnek vélte. Lásd: JAKAB 2011b, 110–112.

a családi választójog elfogadható, mivel nem a szülők választójogáról van szó, csupán ők gyakorolják azt a gyermekeik helyett, és így nem sérül a választójog egyenlőségének elve.¹⁰⁹

Láthatjuk, hogy többen amellett érvelnek, hogy a családi választójog e típusa nem is plurális választójog, mivel nem a szülők többes szavazati jogáról van szó, hanem a gyermekek szülők által gyakorolt választójogáról. Ez az álláspont jelenik meg a PPJNE előkészítő anyagában is. Más szerzők – így például Heiko Holste,¹¹⁰ Friedhelm Hufen¹¹¹ és Bodnár Eszter¹¹² – viszont azon az állásponton vannak, hogy a gyermekek szülők által gyakorolható választójoga az adott esetben gyakorlatilag igenis a szülő többes szavazati jogaként érvényesül. Felmerülhet bennünk az is, hogy szavazatátruházáshoz képest más típusú jogintézményről beszélhetünk azért is, mert egy nagykorú választópolgár közeli hozzátartozója általi helyettesítése esetén a nagykorú bizalmán és akaratán múlik a helyettesítés, a kiskorú választópolgárok esetén nem, és emellett egyáltalán nem biztos, hogy a jövő generáció érdekeit felismeri a szülő.

Ha elfogadnánk azt, a feltevést, hogy a gyermeknek biztosított, ám a szülők által gyakorolható választójog nem a szülő többlétszavazata, hiszen a választójog jogosultja a gyermek, még mindig felmerülhet bennünk annak a kérdése, hogy a gyermekek választójoga plurális választójogot jelent-e abban az esetben, ha a szülők gyermekeik számától függetlenül azonos számú többlétszavazatot adhatnak le. Ebben az esetben ugyanis a kiskorú gyermekek szavazata annál kevesebbet érne, minél több testvérük van. Az tehát, ha a szülők gyermekeik számától függetlenül egy vagy több többlétszavazatot adhatnak le, mindenképp plurális választójogot eredményez, akár a szülő többlétszavazatának, akár a gyermekek szavazatának tekintjük a szülő által leadott többlétszavazatot. A gyermekek szavazatainak nagykorúságukig történő halmozása ugyancsak aggályos volna a választójog egyenlősége kapcsán, hiszen minden egyes választáson az előző választáson még nem szavazó választópolgárok korosztályának szavazatai többszöröződnének meg, ráadásul olyan mértékben, hogy az a plurális választójog soha nem látott mértékű érvényesüléséhez vezetne egyetlen, igen szűk korosztály tekintetében.

Bodnár Eszter véleménye szerint a gyermekek szülei által gyakorolható választójoga elleni legfőbb érv a választójog személyhez kötöttsége, még akkor is, ha ez az elv a tételes jogban nem kerül deklarálásra. Úgy gondolja, hogy az ilyesfajta deklaráció hiányának oka az, hogy a választójog tartalmának magától értetődő, immanens része annak személyhez kötöttsége, és annak magától értetődő volta következtében nem is szükséges tételes jogi megjelenítése.¹¹³ Láhattuk tehát, hogy a gyermekek választójoga kapcsán felmerülő érvek három fő csoportba sorolhatók, méghozzá az alkotmányjogi, a politikai filozófiai és a fenntarthatósági jellegű érvek csoportjába. Ezek közül pedig az alkotmányjogi érvek elsősorban a választójog mint alapjog felőli megközelítést jelentik, egyaránt kitérve a választójog általánosságára és egyenlősége kérdéskörére, sőt a szavazás személyes jellege és közvetlensége kérdésére.¹¹⁴

¹⁰⁹ JAKAB 2011a, 3.

¹¹⁰ HOLSTE 2005, 112.

¹¹¹ HUFEN 2009, 748.

¹¹² BODNÁR 2014a, 197.

¹¹³ BODNÁR 2014a, 197–198.

¹¹⁴ A gyermekek választójoga és a fenntarthatóság kapcsolatának részletesebb elemzése kapcsán lásd: JAKAB 2016; JAKAB 2017; M. BALÁZS 2017b, 47–65.

10. Összegzés

A plurális választójog tehát a választójog egyenlőségétől való eltérést, az „egy ember, egy szavazat” elve érvényesítésének mellőzését jelenti. Az általánosan elfogadott definíció szerint akkor beszélhetünk plurális választójogról, ha egyes választópolgárok többször szavazhatnak, mint mások, vagy pedig szavazatuk többet ér másokénál. Ez egyes esetekben explicit módon deklarációra kerül, például Andrassy Gyula 1908-as választójogi törvényjavaslatában, más esetekben viszont burkoltan következik a választójogi szabályozásból, úgymint az 1938. évi XIX. törvénycikk esetében. Az Andrassy-féle javaslatban is megjelenő, explicit módon deklarált plurális választójog esetkörét tekinthetjük a legszűkebb értelemben vett plurális választójognak.

A plurális választójog eggyel tágabb értelmezéseként foghatjuk fel azt az esetkört, amikor a plurális választójog a választójogi szabályozásból burkoltan következik, például az 1938. évi XIX. törvénycikk esetében. Napjainkban a szakirodalom és az Alkotmánybíróság is a legszűkebb értelmezést követi elemzései során. Álláspontunk szerint azonban a plurális választójog tankönyvekben és az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő fogalmának az eggyel tágabb értelmezés is megfelel. Ennek oka az, hogy az eggyel tágabb értelmezés esetén arról van szó, hogy bár a választópolgárok nem kerülnek választási osztályokba sorolásra, a választójogi szabályozásból – például a választójogosultság feltételeinek meghatározásából – mégis az következik, hogy egyes választópolgárok több szavazatot adhatnak le, mint mások, vagy szavazatuk többet ér másokénál.

A plurális választójog bevezetése, illetve bevezetésének szándéka mögött sokféle érv meghúzódott az idők során, ilyen lehet például egyes társadalmi csoportok közhatalmi szervek létrehozatalára való befolyásának csökkentése vagy megelőzése, amely napjainkban egy demokratikus jogállamban nem tekinthető világos, legitim célnak, és amely a választójog kiüresítését, lényegétől, teljességétől való megfosztását jelentené. A politikaelméleti szakirodalomban azonban napjainkban is megjelenik ez az értelmezés. Ebben az esetben a többes szavazati jog a cenzusok egyfajta alternatívájának tekinthető.

A plurális választójog másik indoka lehet a nemzetiségeknek biztosított kedvezményes képviselet, amelyet ma Szlovénia alkalmaz. Felvetettük a plurális választójog kérdéskörét a magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége kapcsán is, ám ezt a kérdést a későbbiekben árnyaltabban is vizsgálni kell ahhoz, hogy messzemenő következtetéseket vonhassunk le.

Megvizsgáltuk azt az esetet is, amikor egy ország – így például Magyarország vagy Törökország – vegyes választási rendszerrel rendelkezik, és az ország területén állandó lakóhellyel nem bíró állampolgároknak, illetve a külföldön élő állampolgárok egy csoportjának már csupán a választási rendszer egyik ágán engedi meg a szavazást. Az ilyen szabályozás mögött rendszerint az érintettség elmélet húzódik meg, amely szerint azoknak kell befolyást biztosítani a képviseleti szervek létrehozatalában, akiket az adott szerv döntései érintenek. Ha elfogadjuk, hogy az 1938. évi XIX. törvénycikk burkolt plurális választójogot valósított meg, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy ez a szabályozás szintén plurális választójogot valósít meg, méghozzá annak világos, legitim célon alapuló alkalmazását. Ez a szabályozás valahol a plurális választójog legszűkebb és eggyel tágabb értelmezése között helyezkedne el félúton. Ennek kapcsán viszont kételyek merülhetnek fel bennünk annak helytálló voltát illetően, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is hivatkozott

a plurális választójog tilalmára és a választójogra vonatkozó határozataira általában, hiszen azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény jelentős mértékben eltérő szabályozást tartalmaz erre az alapjogra vonatkozóan a korábbi Alkotmányhoz képest, ahogyan arra Balsai István alkotmánybíró is rámutatott egy különvéleményében.

Amögött, hogy az egyes nemzetközi fórumok, akik vizsgálták a szabályozást, nem nevezték plurális választójognak, az húzódhat meg, hogy abban az esetben, amikor a egyes választási rendszerben a különböző típusú választókerületekben eltérnek a választójogosultság feltételei, arra rendszerint csupán a magyar közjogi szakirodalomban hivatkoztak plurális választójogként. A plurális választójog mögött meghúzódó indok lehet még a jövő generáció érdekeinek védelme, illetve a népességcsökkenés megállítása a szülőknek gyermekeik száma szerint biztosított vagy attól független számú többlétszavazat, illetve a gyermekeknek biztosított, ám szüleik által gyakorolt választójog kapcsán. Ezek közül előbbi egyértelműen a plurális választójog tilalmába ütközik, és sérti a választójog egyenlőségét, utóbbi tekintetében viszont a különböző szerzők eltérő állásponton vannak. Ahhoz, hogy helytálló következtetéseket tudjunk levonni, a kérdés részletesebb elemzésére lesz szükség a későbbiekben, de összességében arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy a gyermekek szülők által gyakorolt választójoga a gyakorlatban mindenképp plurális választójogként érvényesül.

A plurális választójog legtágabb értelmezés szerinti esete, amely szerint akkor is burkolt plurális választójog valósul meg, amikor a különböző választókerületekben eltérő a választójogosultak száma, eltér a körzeti magnitúdó. Ez az eset az először a 2014. évi országgyűlési választásokon alkalmazott választókerületi beosztás alkalmazása előtt Magyarországon is megvalósult. Emlékezhetünk azonban arra is, hogy az Alkotmánybíróság 2005-ben mindezt a választójog egyenlőségét sértőnek találta, ám nem nevezte plurális választójognak, és csupán a körülbelül mintegy 100 évvel ezelőtti irodalom sorolta a plurális választójog esetkörébe, akkoriban tehát úgy tűnik, hogy gyakorlatilag a választójog egyenlőségétől való mindenfajta eltérést plurális választójogként értelmeztek. Mivel a választójog egyenlőségétől való mindenfajta eltérés ahhoz vezet, hogy a gyakorlatban egyesek szavazatai többet érnek másokénál, a későbbiekben érdemes lesz tovább elemezni, hogy nem volna-e mégiscsak érdemes a plurális választójog fogalmát a legkiterjesztöbben értelmezni.

Felhasznált irodalom

- AHMED, Amel (2013): *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*. New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139382137>
- Állampolgársági esküt tett az egymilliomodik külföldi magyar (2017). *Felvidek.ma*, 2017. 12. 16. Elérhető: <http://felvidek.ma/2017/12/allampolgarsagi-eskut-tett-az-egymilliomodik-kulfoldi-magyar> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)
- BALÁZS Ágnes (2015a): Plurális választójog a XX. század első felének magyar közjog-tudományában. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 3. évf. 1. sz. 9–23.

- BALÁZS Ágnes (2015b): *A választójog egyenlősége: dilemmák és határesetek*. Diplomamunka. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közjogi Intézet Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék.
- BALOGH Artur (1908): Többes szavazat. *Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle*, 7. évf. 7. sz. 481–494.
- BARTOLINI, Stefano (2000): *The Political Mobilization of the European Left, 1860–1890. The Class Cleavage*. New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521560>
- BEHNKE, Joachim – GROTZ, Florian – HARTMANN, Christof (2017): *Wahlen und Wahlsysteme*. Oldenbourg, De Gruyter. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783486855401>
- BERECZ Sándor (1932): *A tökéletes választójog*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- BERTA Zsolt – CSERNY Ákos – SÁRI Miklós – SZABLICS János (2014): Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. In CSERNY Ákos szerk.: *Választójogi kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer. 15–48.
- BOCHSLER, Daniel (2007): Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist European Democracies. *Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7, No. 1. 153–180. DOI: <https://doi.org/10.1163/22116117-90001632>
- BODNÁR Eszter – MÉCS János (2018): Az alkotmányjogi panasz szerepe a választójog védelmében. *MTA Law Working Papers*, No. 3. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_03_Bodnar_Mecs.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 18.)
- BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek (2016): Az Alkotmánybíróság határozata a határon túli magyarok választójogának gyakorlásáról. *Jogesetek Magyarázata*, 6. évf. 3. sz. 5–20.
- BODNÁR Eszter (2012): Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 40–48.
- BODNÁR Eszter (2014a): *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-Orac.
- BODNÁR Eszter (2014b): A határon túliak választójogának egyenlősége. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 11–26.
- BODNÁR Eszter (2018): A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. *Jogtudományi Közlemény*, 73. évf. 3. sz. 141–154.
- CALIC, Marie-Janine (1995): Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slowenien. In BRICKE, W. Dieter: *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa*. Baden-Baden, Nomos.
- CHRONOWSKI Nóra (2015): Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában rézszekre szakadt nemzetünk. *Állam és Jogtudomány*, 58. évf. 1. sz. 3–18.
- CONCHA Győző (1906): A választójog reformja. *Jogállam: Jog- és Államtudományi Szemle*, 5. évf. 9. sz. 641–681.
- CONCHA Győző (1907): *A választójog reformja*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- CSERNY Ákos (2014): Gondolatok a külföldi állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 27–39.
- CSERNY Ákos (2018): A választójog és az országgyűlési képviselő-választás rendszere. In TÉGLÁSI András szerk.: *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus. (Studia Universitatis Communia) 61–76. Elérhető: http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_EKM_Az_allam_szervezete.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)

- CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás (2017): A nemzetiségek parlamenti képviselőinek elmélete és gyakorlata. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 5. évf. 3. sz. 23–36.
- CSINK Lóránt (2017): Hogyan alkalmazzuk az összehasonlító módszert? In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadság-szerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 197–206.
- CSIZMADIA Andor (1938): *A magyar választójog alakulása*. Különlenyomat a Katolikus Szemle 1938. évi augusztusi számából.
- DEMÉNY Pál (2015a): Emelhető-e a reprodukcióhoz szükségesnél alacsonyabb termékenység? *Demográfia*, 58. évf. 2–3. sz. 97–115.
- DEMÉNY, Paul (1986): Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries. Patterns, Performance, and Prospects. *Population and Development Review*, Vol. 12. Supplement: Below-Replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies. 335–358. DOI: <https://doi.org/10.2307/2807916>
- DEMÉNY, Paul (2015b): Sub-Replacement Fertility in National Populations. Can It be Raised? *Population Studies*, Vol. 69. No. 1. 577–585. DOI: <https://doi.org/10.1080/00324728.2014.962930>
- DEZSŐ Márta (1998): *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- DEZSŐ Márta (2007): Választási rendszer. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris. 203–239.
- DIMDINS, Girts – MONTGOMERY, Henry (2009): Negative and Positive Stakes in Plural Voting. An Experimental Study. *Baltic Journal of Psychology*, Vol. 10, No. 1–2. 14–24.
- DOBOS Balázs (2011): *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest, Argumentum – MTA Kisebbségkutató Intézet.
- DOMAHIDI Ákos (2009a): 70. § A választójog. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. III. kötet. Budapest, Századvég. 2519–2542.
- DOMAHIDI Ákos (2009b): 71. § A választási alapelvek. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. III. kötet. Budapest, Századvég. 2735–2748.
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (2001): *Pártok és pártrendszerek*. Második, javított kiadás. Budapest, Osiris.
- ERDŐS Csaba (2013a): Multiculturalism in the Hungarian Parliamentary Law. Questions Concerning the Parliamentary Representation of Nationalities. In ZIVKOVIC, Milan ed.: *Multiculturalism and Contemporary Society*. Conference: Novi Sad, Serbia, University of Novi Sad, Faculty of European Legal and Political Studies 2013. 03. 01. 332–346.
- ERDŐS Csaba (2013b): A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law. The Parliamentary Representation of Nationalities. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 7. évf. 1. sz. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-1-03.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- ERDŐS Csaba (2014): Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírói határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 297–315.
- FERDINÁNDY Gejza (1909): *A választói jog történeti fejlődése*. Elérhető: http://mtdaportal.extra.hu/ADATTAR/cikk/f_cikk/ferdinandy_geza_a_valasztói_jog_torteneti_fejloedese.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)

- FERDINANDY László (1938): *A választójogi törvényjavaslat kritikája*. Előadás a Deák Ferenc Társaságnak 1938. január 18-i ülésén. Budapest, Athenaeum. 4–11.
- FRAENKEL, Jon – GROFMAN, Bernard (2014): The Borda Count and its Real-World Alternatives. Comparing Scoring Rules in Nauru and Slovenia. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 2. 186–205. DOI: <https://doi.org/10.1080/10361146.2014.900530>
- FRÖHLICH Johanna (2011): Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/20. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-20.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 16.)
- FUDGE, Robert – QUINN, Carol (2001): On Harwood's Plural Voting System. *Journal of Social Philosophy*, Vol. 32, No. 4. 500–504. DOI: <https://doi.org/10.1111/0047-2786.00110>
- FUNG, Archon (2013): The Principle of Affected Interests and Incursion in Democratic Governance. In NAGEL, Jack – SMITH, Rogers eds.: *Representation. Elections and Beyond*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 236–268.
- Für Familienwahlrecht – Familien Partei*. Elérhető: www.ichwaehlezukunft.de/fuer-familienwahlrecht (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2015): Nemzetiségi törvények Magyarországon. In GYENEY Laura szerk.: *Kisebbségvédelem Európában. Kisebbségvédelmi alapismeretek*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet. 45–58.
- GOLDSTEIN, Robert Justin (1983): *Political Repression in 19th Century Europe*. London, Croom Helm.
- GOODIN, Robert E. (2007): Enfranchising All Affected Interests and its Alternatives. *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 35, No. 1. 40–68. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2007.00098.x>
- GRÁD András – WELLER Mónika (2011): *A Strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Negyedik, javított kiadás. Budapest, HVG-Orac.
- GULYÁS Attila – JANKY Béla (2016): Választójog és intergenerációs igazságosság. Témakeretezés és választói attitűdök. *Szociológiai Szemle*, 26. évf. 3. sz. 56–77.
- GURBAI Sándor (2014): *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. PhD-értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. DOI: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2015.001>
- GYÖRI SZABÓ Róbert (2007): A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselete. In SZARKA László – VIZI Balázs – MAJTÉNYI Balázs – KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest, Gondolat. (Tér és Terep 6.) 380–323.
- GYÖRI SZABÓ Róbert (2008): Kisebbségpolitika Szlovéniában. A magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*, 17. évf. 1. sz. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- HALÁSZ Iván – HORVÁTH Attila (2018): Politikai közösség (nemzet, nemzetiségek, határon túli magyarok, pártok). In HALÁSZ Iván szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus. (Studia Universitatis Communia) 143–157. Elérhető: http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadványok/web_PDF_EKM_Alkotmányjog_.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- HALÁSZ Iván (2007): Nemzeti és etnikai kisebbségek és kisebbségi jogi szabályozások Európában. *Kisebbségkutatás*. 16. évf. 2. sz. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00035/cikk45e5.html> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

- HALÁSZ Iván (2009): *Állampolgárság, migráció, integráció*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- HALÁSZ Iván (2014a): Migránsok és a választójog: a választások „transzborderizálása” a közép-európai térségben. In HALÁSZ Iván szerk.: *A migránsok politikai integrációja a visegrádi államokban*. Budapest, NKE Szolgáltató. 9–50.
- HALÁSZ Iván (2014b): A külföldi szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet. 41–60.
- HALÁSZ Iván (2018): Nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi képviselő egyéb formái. In TÉGLÁSI András szerk.: *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus. (Studia Universitatis Communiae) 255–268. Elérhető: http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_EKM_Az_allam_servezete.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- HALLÓK Tamás (2015): *Választási részvétel és alkotmányjog. A szavazási módok*. Budapest, HVG-Orac.
- HARWOOD, Robin (1998): More Votes for Ph.D.'s. *Journal of Social Philosophy*, Vol. 29, No. 3. 129–141. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9833.1998.tb00126.x>
- HERNER-KOVÁCS Eszter – ILLYÉS Gergely – RÁKÓCZI Krisztián (2014): Külföldi szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon. *Kisebbségkutatás*, 23. évf. 2. sz. 7–19.
- HOLLÓSI Gábor (2015): Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 115–133.
- HOLSTE, Heiko (2005): Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? *Die Öffentliche Verwaltung*, No. 3. 114–115.
- HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien (2014): Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet. 61–91.
- HUFEN, Friedhelm (2009): *Staatsrecht II. Grundrechte*. München, C. H. Beck.
- IPU PARLINE database: *Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly)*. Elérhető: <http://ipu.org/parline-e/reports/2287.htm> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- ISAÁK Gyula, ifj. (1908a): A többszörös választói jog. A többszörös választói jog: 1. közlemény. *Budapesti Szemle*, 36. évf. 378. sz. 321–349.
- ISAÁK Gyula, ifj. (1908b): A többszörös választói jog. A többszörös választói jog: 2. közlemény. *Budapesti Szemle*, 36. évf. 379. sz. 75–90.
- JAKAB András (2011a): A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*, No. 38. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-38.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 18.)
- JAKAB András (2016): Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 3. sz. 4–7.
- JAKAB András (2017): Vajon a gyermekek választójoga az alkotmányjogi válasz a mai demokráciák fenntarthatósági kihívásaira? In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SZABÓ Zsolt – SMUK Péter szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 486–498.
- JAKAB András (2011b): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac.

- JELLINEK, Georg (1905): *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen. Vortrag gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden am 18. März 1905.* Dresden, Zahn & Jaensch.
- JUHÁSZ Attila – LÁSZLÓ Róbert (2012): A külhoni magyar állampolgárok választójoga. In *Félúton a választási reform. Tanulmány a Political Capital Institute és a Friedrich Ebert Alapítvány Budapesti által közösen szervezett konferenciához 2012. április 19.* 13–16. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_FelutonAValasztasiReform_120417.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- KÁLLAI Ernő (2012): A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében. In STIPTA István szerk.: *Collegium Doctorum Konferencia: Miskolc, 2012. április 19.* Miskolc, Bíbor. 6–7. Elérhető: www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%e1llai%20Ern%f5%20.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 25.)
- KÁLLAI Péter (2017): Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben. *MTA Law Working Papers*, No. 12. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)
- KASAPOVIĆ, Mirjana (2012): Voting Rights, Electoral Systems, and Political Representation of Diaspora in Croatia. *East European Politics and Societies*, Vol. 26, No. 4. 784–786. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325412450537>
- KLEMENČIČ, Matjaž – ZUPANČIČ, Jernej (2004): The Effects of the Dissolution of Yugoslavia on the Minority Rights of Hungarian and Italian Minorities in the Post-Yugoslav States. *Nationalities Papers*, Vol. 32, No. 4. 853–896. DOI: <https://doi.org/10.1080/0090599042000296186>
- KOVÁCS László Imre (2014): A választójog külhoni magyarokra való kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében.* Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. 93–123.
- KÖNCZÖL Miklós (2016): Future-Related Interests. What and How to Represent? In BELOV, Martin szerk.: *Global Governance and its Effects on State and Law.* Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory, Yearbook 6., Frankfurt am Main, Peter Lang Academic Research. 179–193.
- KÖNCZÖL Miklós (2018): A „családi választójog” és a választójogi képviselő két lehetséges értelme. *Politikatudományi Szemle*, 27. évf. 4. sz. 49–59. DOI: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2018.4.42-59>
- KUBIK Bálint György – VANCÓS Anna (2016): Csoportosítás: felügyelet nélküli tanulási módszerek. In SEBŐK Miklós szerk.: *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban.* Budapest, L’Harmattan. 123–143.
- KUBIK Bálint György (2016): Osztályozás: felügyelt tanulási módszerek. In SEBŐK Miklós szerk.: *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban.* Budapest, L’Harmattan. 105–122.
- KUKORELLI István (2003): A választások alapelvei. In BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata.* Budapest, KJK-Kerszöv. 711–715.
- KURUNCZI Gábor (2013): A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. *Pázmány Law Working Papers*, No. 14. Elérhető: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- KURUNCZI Gábor (2014): A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 56–65.

- KURUNCZI Gábor (2015): On the Issue of the Representation of Nationalities in the Parliament. In LÁNCOS Petra Lea – VARGA Réka – MOLNÁR Tamás – SZABÓ Marcel eds.: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. The Hague, Eleven International Publishing. 507–523.
- LÁSZLÓ Róbert (2011): Diszkriminációmentes választójog. *Választásrendszer.hu*, 2011. 06. 22. Elérhető: www.valasztasrendszer.hu/?p=1938562 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- LÁSZLÓ Róbert (2014): A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatása. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egység. 125–146.
- LATIMER, Trevor (2015): Plural Voting and Political Equality. A Thought Experiment in Democratic Theory. *European Journal of Political Theory*, Vol. 17, No. 1. 65–86. DOI: <https://doi.org/10.1177/1474885115591344>
- LENGYEL Dániel (2017): A nemzetiségek parlamenti képviselete, avagy az országgyűlés döntetlenje. *Arsboni.hu*, 2017. 04. 12. Elérhető: <http://arsboni.hu/nemzetisegek-parlament-kepvi-selete-avagy-az-orszaggyules-dontetlenje> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 03.)
- LIPOTT, Sigrid (2013): The Hungarian National Minority in Slovenia. Assessment of Protection and Integration after EU Accession. *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13, No. 3. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2334177>
- LUCE, Robert (2007): *Legislative Principles. The History and the Theory of Lawmaking Representative Government*. Clark (New Jersey), The Lawbook Exchange Ltd.
- M. BALÁZS Ágnes (2017a): Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO*, 25. évf. 3. sz. 231–259. DOI: <http://dx.doi.org/10.17355/rkkpt.v25i3.178>
- M. BALÁZS Ágnes (2017b): Családi választójog és fenntarthatóság. *Parlamenti Szemle*, 2. évf. 1. sz. 47–65.
- MAGID, Henry M. (1998): John Stuart Mill. In STRAUSS, Leo – CROUSEY, Joseph eds.: *A politikai filozófia története II*. MEZEI György ford. Budapest, Európa. 387–411.
- MAJTÉNYI Balázs (2010): *Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan.
- MARKO, Joseph (1996): *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Bonn, Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen.
- MÁRKUS Dezső (1912): *Választójog. A nő választójoga. Két tanulmány*. Budapest, Franklin-társulat.
- MIKLÓSI Zoltán (2012): Against the Principle of All-Affected Interests. *Social Theory and Practice*, Vol. 38, No. 3. 483–503. DOI: <https://doi.org/10.5840/soctheorpract201238326>
- MILL, John Stuart (1867): *A képviseleti kormány*. JÁNOSI Ferencz ford. Pest, Emich Gusztáv Tulajdona. Elérhető: http://mtdaportal.extra.hu/books_kulf/mill_j_s_a_kepviseleti%20-kormany.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)
- MOLNÁR Csaba (2016a): Szöveggódolás a gyakorlatban. Kézi, géppel támogatott és gépi megoldások. In SEBŐK Miklós szerk.: *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. Budapest, L'Harmattan. 24–36.
- MOLNÁR Csaba (2016b): Osztályozás (klasszifikáció). In SEBŐK Miklós szerk.: *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. Budapest, L'Harmattan. 65–72.
- MOLNÁR Kálmán (1929): *Magyar Közjog*. Tudományos Gyűjtemény 103. Harmadik kiadás, Pécs, Danubia. 434–435.

- MOLNÁR Kálmán (1938): *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Pécs, Danubia.
- MÓRÉ Sándor (2015): A nemzetiségek országgyűlési képviselőjének egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 62. évf. 10. sz. 584–592.
- MÓRÉ Sándor (2016a): Issues of the Parliamentary Representation of National Minorities in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, Vol. 5, No. 4. 317–332. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJPLAP.2016.082253>
- MÓRÉ Sándor (2016b): A nemzetiségi szöszölői intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle*, 1. évf. 2. sz. 37–41.
- MULLIGAN, Thomas (2017): Plural Voting for the Twenty-first Century. *The Philosophical Quarterly*, Vol. 68, No. 271. 286–306. DOI: <https://doi.org/10.1093/pq/pqx046>
- MÜLLER-FRANKEN, Sebastian (2013): *Familienwahlrecht und Verfassung. Veränderungen des Wahlrechts zugunsten von Familien als Reaktion auf den „demographischen Wandel“ auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin (2001): *A női választójog külföldön és hazánkban*. Budapest, HVG-Orac.
- OWEN, David (2017): Constituting the Polity, Constituting the Demos. On the Place of the All Affected Interests Principle in Democratic Theory and in Resolving the Democratic Boundary Problem. *Ethics & Global Politics*, Vol. 5, No. 3. 129–152. DOI: <https://doi.org/10.3402/egp.v5i3.18617>
- PACH János (2015): Az országgyűlési szöszölők rendszere és a korábbi kisebbségi képviselői koncepciók. In TUKA Ágnes szerk.: *Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok*. Pécs, IDRResearch – Publikon. 245–263.
- PAP András László (2007): *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat.
- PAP András László (2013): Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőjének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In JAKAB András – DRINÓCZI Tímea szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. 1. kötet. Budapest–Pécs, Pázmány Press. 419–438.
- PAP András László (2014): Sarkalatos átalakulások. A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. *MTA Law Working Papers*, No. 52. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 03.)
- PAPP Imre (2003): A politikai részvételi jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH GÁBOR Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 734–790.
- PAVEL, Carmen (2016): Boundaries, Subjection to Laws, and Affected Interests. In SCHMIDTZ, David – PAVEL, Carmen: *The Oxford Handbook of Freedom*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199989423.013.11>
- PETRÉTEI József (2016): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. 2., javított és átdolgozott kiadás. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PETRICUSIC, Antonija (2004): *Slovenian Legislative System for Minority Protection*. Elérhető: https://bib.irb.hr/datoteka/421284.Petricusic_NovesSL_2004.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 03. 08.)
- POLNER Ödön (1938): *A titkos szavazásos választójogi törvényjavaslat*. Szeged, a Magyar Királyi Ferencz József Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi szakosztályában tartott előadások 27.

- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2014a): Alapjogok az új választójogi szabályozásban. *MTA Law Working Papers*, No. 16. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2014b): Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 197–209.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016a): Az arányossági teszt a jogalkalmazásban. *Alkotmánybírószáji Szemle*, 2. sz. 97–107.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016b): *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. Budapest, HVG-ORAC.
- PÜSKI Levente (2009): Választási rendszer és parlamentarizmus a Horthy-korszakban. In ROMSICS Ignác szerk.: *A magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948*. Budapest, Osiris. 73–101.
- QUINTERN, Hanna (2010): *Das Familienwahlrecht. Ein Beitrag zur Verfassungsrechtliche Diskussion. Schriftenreihe zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 7*. Berlin, LIT.
- REGALIA, Marta (2018): Electoral Reform as an Engine of Party System Change in Italy. *South European Society and Politics*, Vol. 23, No. 1. 81–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1432245>
- REIMER, Franz (2004): Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 35, No. 2. 322–339.
- SCHANDA Balázs (2010): Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója? *Magyar Jog*, 57. évf. 10. sz. 608–611.
- SCHANDA Balázs (2012): A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. sz. 80–84.
- SEBŐK Miklós – ZORIGT, Burtejin – ZÁGONI Bella (2016): A szövegek társadalomtudományi elemzése: egy elméleti áttekintés. In SEBŐK Miklós szerk.: *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. Budapest, L'Harmattan. 15–23.
- SMILOVA, Ruzha (2013): Episztemikus proceduralizmus. Megoldás a demokrácia autoritásigényének dilemmájára? BOJTÁR Péter ford. In KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Lehetséges. Kis Jánosnak tanítványaitól*. Pozsony, Kalligram. 109–135.
- STARMER, Keir (1999): *European Human Rights Law*. London, Legal Action Group.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2014): A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás*, 23. évf. 1. sz. 7–14.
- SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris.
- SZENTPÉTERI-NAGY Richard (1998): Választások Szlovéniában. In DEZSŐ Márta szerk.: *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye*. Budapest, Országos Választási Iroda. (Választási stúdiumok 1.) 303–321.
- TAR Ferenc (2015): Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi Képviselőválasztás Magyarországon. *Modern Geográfia*, 2015/2. sz. 25–40.
- TECKENBURG, Adolf (1920): Wahlrecht und Wahlverfahren. In LABAND, Paul: *Handbuch der Politik, Dritte Auflage. Erster Band. Die Grundlagen der Politik*. Berlin–Leipzig, Dr. Walther Rotschild. 358–369.

- TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó. 317–339.
- TÉGLÁSI András (2015): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 17–23.
- TISZA István (1913): Hieronymi a választójogról. In TISZA István – RÉZ Mihály – MÉHELY Kálmán: *Választójog. Tanulmányok*. Budapest, Magyar Figyelő. 102–118.
- TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közjoga*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, a szerző kiadása.
- TÓTH Károly (2016): A választójog. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Ötödik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac. 197–234.
- WALL, Matthew (s. a.): *Electoral System Change in Europe since 1945: Croatia*. 8–9. Elérhető: www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_125/FILE/Croatia_summary.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 03.)
- WARREN, Mark E. (2017): The All Affected Interests Principle in Democratic Theory and Practice. *IHS Political Science Series Working Paper*, No. 145. Elérhető: <http://irihs.ihs.ac.at/4306> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 03.)
- ZORIGT, Burtejin (2016): Csoportosítás (klaszterezés). In SEBŐK Miklós szerk.: *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. Budapest, L'Harmattan. 85–101.
- ZSEDÉNYI Béla (1939): *A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig*. Miskolc, Miskolci Jogászélet Könyvtára, új sorozat, 37. sz. 8–10.

A Nemzeti Választási Iroda és az Országgyűlés adatai

2014. évi országgyűlési választások, 2014. 04. 06. Elérhető: <http://valtor.valasztas.hu/valtor/jsp/orszjkv.jsp?EA=33&W=2> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 01.)
- Az Országgyűlés Ifjúsági, szociális és családügyi bizottságának, Egészségügyi bizottságának Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Oktatási és tudományos bizottságának együttes ajánlása a „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégiáról (2007–2032) szóló H/2284 számú országgyűlési határozati javaslat részletes vitájához, 7. Elérhető: www.parlament.hu/irom38/02284/02284-0031.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)
- Külhoni magyar állampolgárok választási regisztrációja. Elérhető: www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja (A letöltés dátuma: 2018. 03. 29.)
- Képviselőházi irományok (1906). XXVIII. kötet, 926. sz.
- Mécs Imre beszéde (1996). *Parlament.hu*. Elérhető: www.parlament.hu/naplo35/193/1930043.htm (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)
- Nemzetiségi Névjegyzéki Nyilvántartás. Elérhető: www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 01.)

- Nemzetiségi Névjegyzéki Nyilvántartás.* Elérhető: www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvانتartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetisegi-nevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 18.)
- Nemzeti Választási Iroda: *2014. évi országgyűlési választás: levélszavazatok.* Elérhető: http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- Országgyűlési Képviselők Választása,* 2018. április 8.: – A levélben leadott listás szavazatok megszámlálása. <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/levjkw.html> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- Országgyűlési képviselők választása,* 2018. 04. 08. Tájékoztató adatok az 5–10–15%-os határszámításról. Elérhető: www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/hatar.html (A letöltés dátuma: 2018. 04. 26.)
- T/2627 Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (2) bekezdés.* Elérhető: www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 21.)

Nemzetközi egyezmények

- Az emberi jogok európai egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyve. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
- Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948. 12. 10.). Elérhető: www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)
- Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 2. és 25. cikk. Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

Hivatkozott jogforrások

- 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50.
- 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997., 1001–1005.
1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
- 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248–253.
- 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1168–1182.
- 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26.
- 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, ABH 2016., 1320.
- 47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581.
- 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19., 20.

809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletei

Etienne Tête v. France decision of 9 december 1987, no. 11123/84.
Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.
Oran v. Turkey, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07.
Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.
Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00, 55638/00.
Vamos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14, and 67222/14.
Zdanovka v. Latvia [GC], Judgment of 16 March 2006, no. 17707/02.

A Velencei Bizottság ajánlásai

European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Study No. 662/2012. CDL-AD(2012)012. Elérhető: www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities’ participation in decision-making process in European Countries. In Electoral law. CDL-EL(2013)006. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL-\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL-(2013)006-e) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities. Elérhető: www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

Venice Commission – Study on electoral law and national minorities In Electoral law. CDL-EL(2013)006. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL-\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL-(2013)006-e) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

Külföldi alkotmánybíróági határozatok

Case U-I-283/94. of 12 February 1998 (Constitutional Court of Slovenia). Elérhető: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/63D0F88CC8BF4EB6C12571720028092A> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 04.)

The Constitutional Court of The Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 Zagreb, 29 July 2011. Elérhető: [https://sljeme.usud.hr/usud/praksWen.nsf/e540ceb6cd1e4ec0c1257de1004aa1f3/477e6dbf66aea-a69c1257e5f003d81f8/\\$FILE/U-I-3597-2010.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/praksWen.nsf/e540ceb6cd1e4ec0c1257de1004aa1f3/477e6dbf66aea-a69c1257e5f003d81f8/$FILE/U-I-3597-2010.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 03.)

Ladislav Orosz – Erik Štenpien

A Szlovák Köztársaság választójoga – az inspiráció lehetséges forrása

Bevezetés

Az 1980-as évek végén lényegében az európai szocialista államok blokkjához tartozó összes országban (Magyarországot és Szlovákiát is beleértve) mélyreható hatalmi, politikai változásokra került sor. Ezek következménye volt az autoritatív, szocialista típusú kormányzási módszer leváltása, és helyébe új, nyugati típusú, szabadelvű demokráciák épültek fel.

A társadalmi viszonyok komplex átalakulásának, amely az egykori szovjet blokk tagállamainak többségében a 20. század utolsó évtizedében ment végbe, kétségtelenül sok közös vonása volt, mégpedig a szándékolt stratégiai célok szempontjából. Nem is szükséges különösebben kiemelni azt, hogy alkotmányjogi szempontból az összes posztkommunista ország stratégiai célja a modern demokratikus jogállam és az ennek megfelelő jogrend kiépítése lett. Egyidejűleg azonban leszögezhető, hogy ezeknek az államoknak mindegyikében a társadalom változásának különös vonásait állapíthatjuk meg. Ezekre jelentős mértékben hatással voltak a „szocialista demokrácia” működésének nem mellőzhető különbségei (a szocializmus magyar modelljét Szlovákiában a centralista csehszlovák modellel szemben szabadelvűbbnek és általánosan elfogadhatóbbnak minősítették). Az említett különbségekre nagymértékben a konkrét történelmi fejlődés (lásd például az 1956-os magyar forradalom és a múlt század 60-as éveiben zajló csehszlovák „emberarcú szocializmus” felépítési kísérletének folyamatát, elnyomatásának formáit és következményeit), valamint a nemzeti, történelmi és kulturális hagyományok gyakoroltak hatást. E tényezők azonban ezekben az államokban a társadalmi-hatalmi változások alakulásában nem kis eltéréseket eredményeztek. Az új politikai elit által elfogadott állami, politikai döntések jelentősen kihatottak a társadalom politikai fejlődésére. Ezek következményei ma már – az idő megfelelő távolsága következtében – objektíven mérlegelhetők, egymással összehasonlíthatók, és ezáltal lehetőség nyílik előrejelezni további változásokat, valamint felvázolhatók a pozitív eligazodást szolgáló megoldási lehetőségek.

Az összes demokratikus jogállamnak a népszuverenitás alkotmányos elvéből kiinduló, szerves része a legjelentősebb hatalmi szervek szabad és demokratikus választás általi megbízása. Ezért a szocialista kormányzási rezsimek bukása után Magyarországon és Szlovákiában is sürgőssé vált a hatalmi-politikai döntések szempontjából fontos szerepet játszó, választási rendszert szabályozó törvények megalkotása. A szocialista kormányzás bukását követő első demokratikus választások során a praktikus felhasznált új választási törvények erőteljes hatást gyakoroltak a politikai pártok rendszerének formálódására, és ezáltal az államok új hatalmi, politikai berendezkedésére. Ez alapvetően befolyásolta

az egykori szovjet blokk egyes államainak további politikai fejlődését is, de ugyanezt állíthatjuk a választási törvények utóbbi negyedszázadban végbemenő (kisebb vagy nagyobb) változásairól is.

Már e helyen megállapítható, hogy nemcsak a múlt évszázad utolsó évtizedében Magyarországon és Szlovákiában elfogadott választási törvények között, de a ma érvényes magyar és szlovák választási törvények között is jelentős különbségeket észlelhetünk, annak ellenére, hogy a törvények elfogadásának céljai majdhogynem megegyeznek. Éppen ezért az az álláspontunk, hogy a szlovák választási törvényhozás közelebbi megismerése a magyar jogtudomány (valamint a politikai elit) részére értékes ismeretforrást jelenthet, különösen a demokratikus jogállamiság összevethető időszakának fejlődésére nézve, amely időszakot mindkét állam napjainkban éli át. Ez az ismeret a hazai választási törvényalkotás minőségi fejlődésének mérlegelésében, valamint az eddigi választási gyakorlat objektív minősítésénél is felhasználható. A választási törvények hatása a hatalmi-politikai szisztémára vagy az egyes választójogi intézményekre (és ezek részeire) összehasonlítható, és ezáltal közös inspirációt adhat pozitív vagy negatív szempontból egyaránt (arra tekintettel, ami a gyakorlatban megbukott, esetleg negatív következményt vont maga után).

A fent felvázolt céloktól motiválva a tanulmányunkban azon társadalmi-politikai feltételek elemzését adjuk, amelyek az utóbbi negyedszázadban a szlovák választási törvényalkotást formálták és fejlesztették, valamint megpróbáljuk felrajzolni ezek alapvető vonásait, nevezetesen a Szlovák Köztársaság alkotmányos politikai rendszerére gyakorolt hatásait és következményeit. Különös figyelmet fordítunk a Szlovák Köztársaság hatályos választási törvényeinek azon részeire, amelyek véleményünk szerint nemzetközi összehasonlításban is progresszíveknek tekinthetők, vagyis azokra a jogszabályokra, amelyek a magyar választójog további fejlődésének lehetséges inspirációs forrásai lehetnek.

1. Az új választási törvény megalkotása 1989 után és további fejlődése

Szlovákia az alapvető társadalmi, politikai változások peremén a centralista cseh–szlovák föderáció része volt, amelynek kormányzó pártja az utolsó pillanatig ellenzett bármilyen demokratizálási törekvést. Ezek a múlt század 80-as éveiben meglehetősen nagy intenzitással érkeztek a szomszédos államokból – például Lengyelországból, Magyarországról, de végső soron a Szovjetunióból is (gorbacsovi *peresztrojka*). A 20. század 60-as éveinek végén, a szocializmus eredménytelen „demokratizálási” kísérlete után a kemény normalizációs időszak következett, és úgy tűnt, hogy Csehszlovákiának nincs elegendő belső ereje ahhoz, hogy demokratikus változások induljanak be. Annál nagyobb meglepetést okozott a demokratikus világ számára az úgynevezett bársonyos forradalom dinamikus menete. E forradalom Csehszlovákiában 1989 novemberében kezdődött Prágában, amikor is az addigi hatalom brutális, fegyveres beavatkozással válaszolt az egyetemi hallgatók belvárosban zajló, nyugodt tüntetésére. Az 1989. novemberi események a rákövetkező cseh és szlovák állami, politikai és társadalmi fejlődés alapvető határkövét jelentették.

Az államhatalmi és politikai változások legitimitásának céljából közvetlenül 1989 novembere után igény merült fel arra, hogy minél rövidebb időn belül előkészítsék és megvalósítsák a parlamenti választásokat, és ezzel kapcsolatosan elfogadják a parlamenti választási törvényeket (a föderális parlament – a Föderális Gyűlés, valamint a nemzeti

parlamentek, tudniillik a Cseh Nemzeti Tanács és a Szlovák Nemzeti Tanács, később a „Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa”¹ választási törvényeiről volt szó). Az addig alkalmazott törvények ugyanis már nem voltak használhatók. A helyi szintű hatalmi változások törvényesítése a társadalom átalakulásának első fázisában az önkormányzati községi és városi szervek megválasztása nélkül nem volt elképzelhető. Ezért azonnal szükség volt a városi és községi önkormányzati szervek új választási törvényeinek elkészítésére és elfogadására. Mind a parlamenti, mind az önkormányzati választási törvényeket már 1990-ben el is fogadták.²

A választási törvények további kiegészítését a későbbi társadalmi, politikai fejlődés követelte meg. A 9/1999 Z. z. sz. alkotmánymódosító törvénnyel történt meg a Szlovák Köztársaság Alkotmányának megváltoztatása, amellyel az államelnök polgárok általi közvetlen választását vezették be. Ennek következménye a minél előbbi „államelnöki” választási törvény elkészítése és elfogadása lett (annál inkább, mert 1998 márciusában az államelnöki tisztség megüresedett). A második évezred határán a Szlovák Köztársaságban napirendre került a közigazgatás alapvető reformja is, amelynek szerves része lett a területi önkormányzat második fokozatának kiépítése. Ezzel kapcsolatosan aktuálissá vált a magasabb szintű területi egységek (önkormányzati kerületek) szerveinek választásáról szóló törvény elkészítésének és elfogadásának feladata. Az új évezred kezdetén a Szlovák Köztársaságban sikeresen teljesültek az állam alapvető külpolitikai ambíciói, amelynek mindenekelőtt része volt a Szlovák Köztársaságnak az Európai Közösségekbe való belépése. E tény következtében szükségessé vált az Európai Parlament választásáról szóló törvény előkészítése és elfogadása is. E törvény elfogadásával az addig öt különálló választást szabályozó törvényekből álló szlovák választási törvényalkotás „lezárult”. Alapjában mindegyik említett választási törvény a társadalmi fejlődés más és más fázisában, azaz más társadalmi-politikai feltételek között született. E tény az említett törvények jogtörténeti analizésénél szükséges szem előtt tartani, ami tanulmányunkban a választott módszertanban is tükröződik.

1.1. A Szlovák Nemzeti Tanács (a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa) választásáról szóló törvény

Közvetlenül az 1989. novemberi időszak után az akkori Csehszlovákiában (az egykori keleti blokk államainak többségéhez hasonlóan, Magyarországot is beleértve) a kulcsfontosságú politikai döntéseket kerekasztal-tárgyalásokon hozták meg. A volt Csehszlovákiában e tárgyalások résztvevőit egyrészt az újjászülető politikai pártok és mozgalmak (főleg a Polgárok Fóruma [OF] és a Közösség az Erőszak Ellen [VPN]), másrészt pedig az addig a kormányzati hatalommal rendelkező Csehszlovák Kommunista Párt (KSČ) képviselői

¹ 1992-ben a Szlovák Köztársaság Alkotmányának elfogadását követően a Szlovák Nemzeti Tanácsot a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsává nevezték át.

² Az 1992. december 31-i Cseh és Szlovák Föderatív Köztársaság megszűnésére, valamint a tanulmányunk terjedelmére tekintettel analizisünk már csak a Szlovák Köztársaság választási törvényeivel foglalkozik. A modern szlovák választási törvények az úgynevezett első Csehszlovák Köztársaság törvényeinek mintájából indultak ki. Ehhez lásd részletesebben például: ŠTENPIEN 2014, 36–52. Az önkormányzati választási törvényekhez lásd például: ŠTENPIEN 2010, 103–110.

alkották. A megszülető demokratikus környezet – a hatalmi változások belső logikája következtében – e változásoknak a parlamenti választások általi törvényesítésének szükségességét hívta életre. Ezért gyakorlatilag közvetlenül a novemberi eseményeket követően az OF és a VPN szakmai grémiumaiban elkezdődött az új Csehszlovák Szocialista Köztársaság Föderatív Gyűlése (FZ), a Szlovák Nemzeti Tanács (SNR), valamint a Cseh Nemzeti Tanács (ČNR) választási törvényeiről szóló vita. A fejlődés e szakaszában a politikai viták összes résztvevője abban egyezett meg, hogy az lenne a célszerű, ha az egyes törvényalkotó testületek választási törvényei alapvonásaikban minél nagyobb mértékben hasonlítanának egymáshoz (ha már nem lehetnek azonosak).

Levéltári anyagok igazolják, hogy a választási törvények alapformája már a prágai Valdštejn palotában kialakult az 1990. január 11-i kerekasztal-tárgyalások során. A résztvevő politikai pártok és mozgalmak abban egyeztek meg, hogy az összes törvényalkotó testület képviselői *12 választókerületben* (8 Csehországban, 4 Szlovákiában) *arányos választási rendszer szerint* lesznek választandók. Az országgyűlésbe való bekerülést *parlamenti küszöb* korlátozza. A voksolók *elsőbbségi szavazatokat* használhatnak fel. Képviselőjelölteket csak azok a politikai pártok állíthatnak, amelyek igazolják, hogy *legalább 10 ezer tagjuk van*, vagy szimpatizánsaik ugyanilyen számban aláírt kezdeményezést nyújtanak be. A politikai megegyezés része volt az a döntés is, hogy a törvényhozó szervek az első demokratikus választásokon *kétéves időszakra* lesznek megválasztva.³

A politikai megállapodások alapját a Föderális Gyűlés, a Cseh Nemzeti Tanács és a Szlovák Nemzeti Tanács arányos választási rendszerének bevezetése képezte, amely döntést az azóta eltelt idő alapján ma is helyes alapelvnek minősíthetjük Csehországban és Szlovákiában egyaránt. Az alkotmányelmélet képviselői közül az arányos rendszer bevezetését különösen pozitívan értékelte az ismert cseh alkotmányjogász, Vladimír Klokočka professzor (1929–2009), aki azzal érvelt, hogy itt nemzetközi tapasztalatokat tükröző döntésről van szó. Eszerint az arányos rendszer, ahol csak bevezették, minden államban „a totális diktatúra időszaka után az új demokratikus élet formálódásában pozitív szerepet játszott”, mivel elősegítette a társadalmi csoportok gyors integrálódását a politikai pártokba.⁴ Az arányos rendszerű választásnál kétségkívül jelentős szerepe volt a két világháború közötti Csehszlovákia hagyományainak, valamint a szabályos parlamenti demokrácia minél gyorsabb elérését elősegítő tudatalatti törekvéseknek.⁵ Véleményünk szerint ehhez még a kerekasztal-tárgyalásokon részt vevőknek az a meggyőződése is hozzájárult, amely szerint csak az arányos rendszer alkalmazásával lehet reális sikerük a közelgő parlamenti választásokon.

Közvetlenül az említett politikai tárgyalások után a választási törvények alapvető javaslatai a föderális és nemzeti parlamentek elé kerültek, és az 1990. február–március közötti időszakban el is fogadták ezeket:⁶ a 47/1990 Zb. sz. Föderális Gyűlés választásáról

³ Ehhez közelebb lásd: SÚK 2003, 271.; JIRÁSKOVÁ 2014, 121.

⁴ KLOKOČKA 1991, 85.

⁵ JIRÁSKOVÁ 2014, 121.

⁶ Elfogadásukat szükséges alkotmányi módosítások előzték meg; főleg az előbbi politikai szisztémában alkotmányosan rögzített Csehszlovák Kommunista Párt (KSČ) vezető szerepének megszüntetése (135/1989 Zb. sz. alkotmányos törvény), a kötött mandátum megszüntetése és ezzel kapcsolatos szabad – reprezentatív mandátum bevezetése (46/1990 Zb. sz. alkotmányos törvény), nem utolsósorban pedig a politikai pártokról szóló törvény elfogadása (15/1990 Zb. sz. törvény).

szóló törvényt (a továbbiakban: az FZ választási törvénye), az 54/1990 Zb. sz. Cseh Nemzeti Gyűlés választásáról szóló törvényt és a 80/1990 Zb. sz. Szlovák Nemzeti Gyűlés választásáról szóló törvényt (a továbbiakban: az SNR választási törvénye).

Az SNR választási törvénye eredeti változatának alapvonásai a következők voltak:

- az aktív választójog a Szlovák Köztársaság összes olyan állampolgárát megillette, akik legkésőbb a választás napján elérték 18. életévüket, és a választások idején az állam területén tartózkodtak,
- a passzív választójog azokat az állampolgárokat illette meg, akiknek aktív választójoguk volt, és legkésőbb a választás napján elérték 21. életévüket,
- a jelölőlistákat csak bejegyzett politikai pártok nyújthatták be, és be kellett bizonyítaniuk, hogy legkevesebb 10 ezer tagjuk van, vagy olyan kezdeményezést kellett benyújtaniuk, amely kezdeményezést aláírók és a párt tagjainak száma együtt elérte a legalább 10 ezer főt,
- az SNR választásának céljából a választási területet négy választókerületre osztották, amelyek megegyeztek a Szlovák Köztársaság akkori területi, kormányzati beosztásával,
- a választások lebonyolítását bizottságok végezték (központi, kerületi, járási és szavazóköri bizottságok), amelyek az úgynevezett delegálási elv alapján alakultak meg (minden induló politikai párt vagy pártszövetség mindegyik bizottságba egyenlő számú saját képviselőt küldhetett),
- a törvény a választási kampány szabályozásának csak a keretét állapította meg,
- a választás kötött jelölőlisták alapján zajlott le, tudniillik a szavazók az induló politikai pártok (szövetségek) közül csak egyet választhattak, de elsőbbségi szavazati joguk volt (az általuk kiválasztott politikai párt szavazólapján négy képviselőjelölt sorszámának bekarikázásával a kiosztott mandátumok sorrendjét befolyásolták),
- a Szlovák Nemzeti Tanácsba való bekerülés választási küszöbe legalább az összes érvényes szavazat 3%-a volt (a Föderális Gyűlés választásáról szóló törvény 5%-os választási küszöböt rendelt el, amely határt a nemzeti köztársaságok valamelyikében volt elegendő elérni),
- a mandátumokat az arányos elv szerint két menetben osztották ki; az első körben a választókerületekben a természetes hányados módszere szerint, a második menetben az egész ország területére nézve, „a módosított”, az első körben szét nem osztott szavazatokkal számoló Hagenbach–Bischoff-formula alapján.

Az SNR választásáról szóló törvény a többi parlamenti választási törvényhez hasonlóan hektikus politikai légkörben és idő hiányában készült. Ennek ellenére a minősége kétségkívül megfelelő volt, és politikai szempontból józan, az alkotmányos politikai szisztéma demokratikus átalakítására megfelelő jogalapként szolgáló kompromisszumot jelentett. Az 1989 novembere után elfogadott „politikai” törvényeket Bárány találoán jellemezte a következőképpen: „A politikai törvények a forradalom bizonytalansága és áttekinthetlensége idején születtek, amikor a pluralista választások 4 évtizedes hiánya után egyik politikai párt sem lehetett biztos abban, milyen lesz a választások és a további politikai verseny során az eredménye, ezért mindenki olyan politika jogi szabályozását támogatta, amely mindenkinek egyenlő esélyt ad. A hatalmi állapot tisztázatlansága és esetleges relatív kiegyensúlyozottsága olyan politikai törvények elfogadásához vezetett, amelyek mindenki

számára lehetőséget adtak, és egyúttal a képviselőgyűlések, valamint a kormányok cselekvőképességét segítették.”⁷

A 2004. október 1-jéig érvényes SNR választási törvény értelmében a Szlovák Nemzeti Tanács öt választása valósult meg (1990, 1992, 1994, 1998 és 2002-ben), és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának (a továbbiakban: Nemzeti Tanács) választásai is (1992-től). A törvényt az „elődjéhez” szervesen kötődő 333/2004 Z. z. sz. *Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának választásáról szóló törvény* helyettesítette, vagyis ez tartalmi szempontból nem jelentett túl nagy minőségi eltérést. A nemzeti tanács választásáról szóló törvényt, amely szerint összesen három nemzeti tanácsi választás valósult meg (2006, 2010 és 2012-ben), a 180/2014 Z. z. számú választójog érvényesülésének feltételeiről és más törvények módosításáról szóló törvény szüntette meg (erről majd részletesebben tanulmányunk 3. fejezetében számolunk be). Az SNR választásáról szóló törvény és a Nemzeti Tanács választásáról szóló törvény érvényességének idején (1990–2014 között) meglehetősen intenzív politikai vita folyt a parlamenti választási törvényalkotás némelyik részéről (e vitának legalább egy részét szakmai vita is kísérte). A vita következményeképpen mindkét törvényt többször módosították,⁸ ami nagy hatást gyakorolt a napjainkban hatályos Szlovák Köztársaság választási törvényeinek formájára is.

A tanulmányunkban megjelölt célok szempontjából e vitának legalább a kereteit ismertetni szükséges. A parlamenti választási törvényalkotás változásairól szóló politikai vita főleg a következő problémaköröket érintette:

- az arányos módszer megóvása vagy megváltoztatása,
- a választási küszöb megállapítása,
- a választókerületek száma,
- az elsőbbségi szavazás hatékonysága.

1.1.1. Az arányos módszer megóvása vagy megváltoztatása

E problémakörnél, tudniillik a választási rendszer többségi vagy egyes rendszerre való esetleges átalakításáról szóló vitánál annyit kell elsődlegesen megjegyezni, hogy az *1989 november utáni időszakban a Szlovák Köztársaságban mindig az arányos rendszer érvényesült*, vagyis az eddigi parlamenti választási törvényalkotás változásainak egyike sem irányult az arányos rendszer módosítására, annak ellenére sem, hogy a választások után

⁷ BÁRÁNY 1991, 747–748.

⁸ A Szlovák Nemzeti Tanácsba történő választásokról szóló törvény érvényességének időszakában összesen nyolc novellát élt meg, ezekből egy novellizálást a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának határozata „kényszerítette ki” (1999. március 11-i PL. ÚS 15/1998 ügyszámú határozat). Hasonlóan a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsába való választásokról szóló törvény érvényességének időszakában hat novellát élt meg, mégpedig ebben az esetben is egy novellizálást a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának határozata „kényszerítette ki” (2009. február 11-i PL. ÚS 6/08 iratszámú határozat).

a politikai vitákban az arányos rendszer mindig nagyon intenzív kritikát kapott.⁹ Az eddigi többségi vagy vegyes rendszer bevezetéséről szóló összes törvényalkotó kezdeményezés bukásának az volt az oka,¹⁰ hogy az esetleges változásokra mindig hatással volt és napjainkban is hatással van a szlovák politikai pártok fejlődése. Ezzel kapcsolatosan két koncepcióra kell rámutatni:

- A többségi rendszer (vagyis a vegyes rendszer többségi összetevője) alapján véve az uralkodó politikai pártoknak felel meg inkább, amelyek fejlett regionális felépítéssel és elegendő politikai személyiséggel rendelkeznek. Az ilyen pártoknak az egyes (egymandátumú) választókerületekben reális esélyük van a választások megnyerésére (Szlovákiában ilyen helyzete csak a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalomnak [HZDS] volt a legnagyobb „hírnevének” idején (1994 és 1998 között), valamint az utóbbi időkben a Szociális Demokrácia Pártjának [SMER]). Esélyesek továbbá az olyan politikai pártok is, amelyek politikai hatása a választási terület egy meghatározott részére terjed ki (a Szlovák Köztársaságban hagyományosan a magyar kisebbséget képviselő pártokról van szó).
- Az arányos rendszer alapján véve nemcsak a nagy pártoknak ad lehetőséget, mivel a „politikai túlélésre” és a következő választások során a megfelelő mandátumok számának megszerzésére esélyesek a közepesen nagy és nem ritkán a kisebb politikai pártok is, ezért az ilyen politikai pártok számára a vizsgált időszakban kulcsfontosságú volt az arányos rendszer megóvása.

Az idézett kiindulópontokat figyelembe véve megjegyezhető, hogy *a választási rendszer alapvető változása az eddigi időszakban a parlamentben nem volt végrehajtható (és valószínűleg napjainkban sem az)*. Az uralkodó politikai alakulatok ugyanis az egyes választási ciklusokban rendszerint egy uralkodó politikai pártból (az 1994–1998 közötti választási ciklusban a HZDS, a 2006–2010 és a 2012–2016 közötti ciklusokban, valamint napjainkban is a SMER), valamint további két gyengébb politikai alanyból álltak (1994–1998: a Szlovák Munkások Egyesülete [ZRS] és a Szlovák Nemzeti Párt [SNS], 2006–2010: a HZDS és az SNS, illetve a jelenlegi, 2016–2020 közötti ciklusban az SNS és a Most–Híd). A kisebb pártok számára a többségi rendszer életre hívása tragikus következményeket jelenthetne. Olyan esetek is voltak, amikor a kormányzó szövetség közepes, illetve kisebb politikai pártokból állt, ezeknek pedig az arányos rendszer megfelelt, illetve megfelelt (az 1998–2002 és a 2002–2006 közötti választási ciklusokban, illetve a 2010–2012 közötti választási ciklusban is).

⁹ A többségi, esetleg vegyes választási rendszer bevezetésének gondolatát a vizsgált időszakban a hazai politikai publicisztika, valamint a véleményalakító média többsége nagymértékben támogatta. A média e rendszer bevezetését támogatóan azzal érvelt leginkább, hogy ez a „voksolóknak” rokonszenves pártokrácia korlátozását, valamint a független személyiségek magasabb megválasztási esélyeit jelenti majd, nem utolsósorban pedig rámutattak a képviselők és választók közti viszony megerősítésének szükségességére. Ennek az elérésére a többségi, esetleg vegyes választási rendszer jóval nagyobb esélyt nyújt.

¹⁰ A vizsgált időszak törvényalkotásában a többségi, esetleg vegyes választási rendszer bevezetéséről szóló törvényjavaslatok többször merültek fel. Kezdeményezőik viszont olyan politikai alanyok voltak, akik reálisan képtelenek voltak az elfogadásukra, ezért törvényalkotó kezdeményezésüket inkább önmaguk előtérbe helyezésére szolgáló formaként, nem pedig az alapos választási reformhoz vezető őszinte törekvésként lehet értékelni.

Politikailag kedvező feltételek az arányos rendszer többségi, esetleg vegyes rendszerre történő átváltoztatására csak a 2012–2016 közötti választási ciklusban alakultak ki. A SMER-nek ebben az időszakban a Nemzeti Tanácsban abszolút többsége volt, ennek ellenére a választási törvény módosításának lehetőségét bukni hagyta, valószínűleg a „politikai vakmerőség” hiánya miatt, illetve feltehetőleg azért is, mert a „politikai biztonságra” fogadott, és megelégedett azzal, hogy számára az arányos rendszer garantálja a következő választás(ok) megnyerését. Hasonlóan kedvező politikai feltételek arra, hogy az arányos rendszert a többségi vagy vegyes rendszerrel felválthassa, véleményünk szerint a közeljövőben már nem ismétlődnek meg, ezért olyan előzetes becslést fogalmazhatunk meg, amely szerint – legalábbis a középtávú perspektívát tekintve – a Szlovák Köztársaságban nem kerül sor a parlamenti választási törvény alaposabb reformjára.

1.1.2. A választási küszöb megállapítása

Főlegesen külön kiemelni, hogy a választási küszöb megállapítása az arányos rendszert alkalmazó választási törvényekben különösen erős „politikumot” jelent. Ezáltal ugyanis jelentős mértékben „átalakítható” a parlamenti pártok száma, valamint előre kiszámítható, hogy mekkora nyereséget hozott a parlamentbe kerülő pártoknak, hogy a választási küszöböt át nem lépő szavazatokat utólagosan felosztják közöttük. Az arányos rendszer lehetőségét ad a választási küszöb „meglepő” (közvetlenül a választások előtti) változtatásával a politikai ellenfelek életének lényeges megzavarására, másrészt viszont a jól megállapított választási küszöb kedvező hatással lehet a parlamenti kormányzási modellre, mivel a parlament méltatlan politikai szétforgácsoltságát gátló eszközök egyike, így a cselekvőképes kormányzási szövetség (kormány) kialakulását segíti elő. Az említett tényezők mind megjelentek a szlovák politikai vitákban. A viták a parlamenti választási törvény megfelelő részeinek többszöri, indokolt módosításaihoz vezettek.

Az SNR választásáról szóló törvény eredeti formája különösen nagyvonalú volt a kis politikai pártokkal szemben, mivel a szlovák nemzeti parlamentbe (SNR) való belépéshez az érvényes szavazatok összességéhez viszonyított legalább 3%-os választási küszöböt rendelt el. A választási küszöb jogi szabályozásának első változtatására az 1992-es parlamenti választások előtt került sor, amikor az SNR választásáról szóló törvény módosítása az egyénileg induló politikai pártok számára az érvényes szavazatok összességéhez viszonyítva 5%-ra emelte a választási küszöböt. Ugyanakkor a választáson induló két vagy három politikai pártot egyesítő szövetségekkel szemben a választási küszöböt az érvényes szavazatok összességéhez viszonyított 7%-ra, a négy vagy több politikai pártból álló egyesületek számára pedig az érvényes szavazatok összességéhez viszonyított 10%-ra emelte fel.¹¹ E módosítás napjainkig érvényes szabályt hívott életre, amelynek értelmében az egyénileg induló politikai párttal, valamint a pártegyesüléssel szemben a választási küszöb fokozatosan 1%-kal csökken, ha olyan eset következne be, hogy a választási küszöböt legkevesebb két induló alany nem lépi túl, vagyis ez a szabály hatékonyan véd az egypártrendszer kialakulásától.

¹¹ A változás következtében a 1992-es Nemzeti Tanácsba való választásoknál a szavazatok majdnem 24%-a érvénytelen lett. Lásd: OROSZ–MOLEK–SVÁK–ŠIMÍČEK 2016, 256.

Az 1992. évi törvénymódosítás jelentősen motiválta a kisebb politikai pártokat a választási egyesületek alakítására. A nemzeti tanács választásáról szóló törvény következő módosítása (a parlamenti választásokat közvetlenül megelőző 187/1998 Z. z. sz. törvény) azonban jelentős mértékben *egyesülésselenes jellegű volt*. Olyan törvénymódosításról van itt szó, amely Szlovákia modern történetében a választási mérnökség¹² egyik legkiemelkedőbb kifejeződését jelentette. Az akkori kormányzó szövetség (HZDS, SNS és ZRS) e módosítással többek között arra is reagált, hogy pár hónappal a választások előtt az ellenzéki pártok széles szövetsége alakult ki (Demokratikus Unió, Keresztény Demokrata Mozgalom, Demokrata Párt, Szlovák Szociáldemokrata Párt és Szlovák Zöldek Pártja), amely egyesülés együtt, vagyis koalícióban akart részt venni a választásokon. A kormányzó szövetség e tényre reagálva a választási egyesületek választási küszöbének szabályozását úgy változtatta meg, hogy a pártszövetségek egyes politikai pártjait egyénileg induló politikai pártoknak tekintette. Vagyis ha például kéttagú választási szövetség akart volna a parlamentbe kerülni, az összes érvényes szavazat 5%-ának kétszeresét kellett volna elnyernie, ha háromtagú szövetségről lenne szó, a szavazatok 5%-ának háromszorosát kellett volna megszereznie, és így tovább.

Az ellenzéki pártok a választási törvény e módosítására egy új (választási) politikai párt azonnali bejegyzésével reagáltak. A párt neve Szlovák Demokratikus Koalíció (SDK) volt, tagjai csak képviselőjelöltek lehettek, a tagok anyapártjai különállóan továbbá is megmaradtak a politikai színpadon. Annak ellenére, hogy végső soron az SDK sikeresen jött ki a választásokból, és az új kormányzó egyesülés legerősebb pártjává vált (a kormányzó egyesülés további tagjai: a Demokratikus Baloldali Párt, a Magyar Koalíció Pártja, a Polgári Megértés Pártja voltak), az a tény, hogy célzott választási egyesülésről volt szó, negatívan hatott a kormányzásra is. (A választási ciklus folyamán az SDK *ténylegesen* megszűnt, és képviselői visszatértek az anyapártjaikba, illetve új politikai pártot alapítottak, a Szlovák Demokratikus és Keresztény Uniót [SDKÚ]).

Közvetlenül az 1998-as választások után az új kormányzó egyesülés képviselői a 223/1999 Z. z. sz. módosítással alapjában véve „kijavították” a választási egyesületek számára érvényes választási küszöb szabályozását, és visszahozták (apró részleteket kivéve) a 104/1992 Z. z. sz. törvény rendelkezéseit. Megjegyzendő, hogy éppen ez a jogszabály későbbi szerves része lett a nemzeti gyűlés választásáról szóló törvénynek, és napjainkban is része a választójog érvényesülésének feltételeiről és más törvények változásáról és módosításáról szóló 180/2014 Z. z. sz. törvénynek. A választási egyesületek számára bevezetett különös választási küszöböt főleg az 1999-es politikai publicisztikában a „demokráciához való visszatérésként” minősítették, mivel 1998-ban a választási törvényből történő átmeneti eltörlésének célja a formálódó ellenzéki demokratikus blokk „felbontása” volt. Másrészt, objektív módon, a választási egyesületek számára előírt előnyös választási küszöb azon tények egyikének minősíthető, amelyeknek „köszönhetően” a Szlovák Köztársaság politikai rendszere napjainkban sem stabilizálódott.

¹² A választási mérnökség alatt Szlovákiában a választási rendszer politikailag indokolt érdekszerű változását értjük.

1.1.3. A választókerületek száma

A választókerületek száma és területük nagysága az arányos rendszer egyik legfontosabb részét képezi, amely jelentősen hat a mandátumoknak az induló pártok közötti szétosztására. Az 1989 utáni időszakban a Szlovák Köztársaságban ugyan csak egyetlen változás történt a parlamenti választások választókerületeinek számát tekintve, e kérdés körüli ellentmondásos politikai vita viszont mindig is a politikai publicisztika középpontjában állt, és napjainkban is ott található, másrészt az összes releváns politikai párt „szónoklatának” rendszeres alkotóelemét képezi.

Az SNR választásáról szóló törvény eredeti változata alapján a Szlovák Köztársaság területe a parlamenti választások céljából *négy választókerületre lett felosztva*. Ezek a választókerületek az akkori területi beosztásnak feleltek meg, így a választási terület négy kerületre való eredeti felosztása politikailag semlegesnek és általánosan elfogadottnak minősíthető. Az eredeti törvényalkotói megoldásnak megfelelően (négy választókerület) három parlamenti választás zajlott le (1990-ben, 1992-ben és 1994-ben).

A választási terület választókerületeinek lényeges átalakítását a már említett 187/1998 Z. z. sz. törvény eredményezte. Az addigi négy választókerület helyett a törvény *egyetlen, az egész Szlovák Köztársaság területét átfogó választókerületet alapított*. A választási rendszer arányos hatásának szempontjából e változást pozitívnak lehetne értékelni, egyúttal viszont hangsúlyozni kell, hogy az elmúlt század 90-es éveiben a Szlovák Köztársaságban uralkodó konkrét politikai helyzetben e változást célzatosan javasolta és fogadtatta el az abban időben hatalmat gyakorló legerősebb politikai párt, a HZDS. A törvénymódosítás nyilvánvaló politikai célját Vladimír Mečiarnek (az akkori kormányfőnek és egyben a HZDS elnökének) a választási „potenciál” kihasználásához vezető törekvésében kell keresni. A módosítás következménye Szlovákia egész területére nézve ugyanis az lett, hogy az induló politikai alanyok csak egy jelölőlistát készíthettek, amelynek élén értelemszerűen a párt elnöke állt. Ez a HZDS jelölőlistáján az a pártelnök volt, aki azokban az években egyértelműen Szlovákia legkedveltebb politikusa volt. A HZDS választási eredményének e változás következtében keletkező többlete az 1998-as nemzeti tanács választásainál egzakt módszerekkel nem mérhető, de feltételezhetjük, hogy nem volt jelentéktelen.

A fentieket szem előtt tartva, az egész állam területét felölelő, egyetlen választókerületre való felosztás néhány további (általában negatív) politikai következményére is rá kell mutatni. Ezek főleg a következők: a politikai pártok regionális szervei hatásának korlátozása, valamint a párt többi politikai személyisége befolyásának a pártelnök javára való korlátozása, ami végső soron a pártbeli centralizációhoz vezet, és az „egy ember pártjainak” kialakítását segíti elő. Egyúttal az említett tényezők a politikai pártok belső konfliktusaihoz vezethetnek és a gyakorlatban vezettek is, így gyakran a politikai pártok felbomlását eredményezték, ezáltal jelentősen hozzájárultak a Szlovák Köztársaság politikai rendszerének nagyfokú széttöredezéséhez.

Az említett okok miatt a szlovák politikai publicisztika az egyetlen választókerület bevezetését negatívan értékelte (és értékeli), és pozitívnak minősít minden olyan törekvést, amely a parlamenti választás megváltoztatásához vezethetne, és visszarendzné a több választókerületi szabályozást. A pozitív elvárások főleg azzal indokolhatók, hogy a választási terület több választókerületre való felosztása

- a releváns politikai pártokban korlátozza a centralisztikus törekvéseket,
- javítja a választók és a képviselők kapcsolatát,

- a regionális problémák eldöntésére törekvő regionális politikai személyiségek választások általi jelentősebb érvényesülésére ad lehetőséget,
- az erősödő pártokrácia ellen hat, elsősorban a túlzottan centralisztikus irányultságú politikai pártok ellen (egyetlen személyiség pártjai).

Különös, hogy alapján az összes jelentős politikai párt kimondottan a választási terület több választókerületre való felosztásának visszaállításáról nyilatkozott, viszont mindig, ha reális esély lett az ilyen módosítás elfogadására, más és más ürügyekkel elutasították. A szlovák politikai színpad objektív elemzése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a parlamenti választások egyetlen, egész államot felölelő választókerületbe való rendezése a releváns politikai pártok többségének valójában megfelel, mivel többségükben centralisztikus politikai pártokról, az „egyetlen személyiség” pártjairól van itt szó. Azért sem csoda, hogy az egymandátumos választókerületet a parlamenti választások esetében a napjainkban hatályos, a választójog gyakorlásának feltételeiről és más törvények módosításáról szóló 184/2014 Z. z. sz. törvény is átvette.

1.1.4. Az elsőbbségi szavazás

A listás-arányos rendszer jellemzésekor az is fontos kérdés, hogy vajon *a rendszer szigorúan kötött listákat, kötött listákat vagy laza jelölőlistákat alkalmaz-e*. A jelölőlista jellemzése a voksolók szavazatainak a mandátumok jelölőlistán belüli szétosztása sorrendjére való hatását jelzi előre, vagyis alapján a választások személyesülésének mértékét fejezi ki. A szigorúan kötött jelölőlisták elsősorban a politikai pártok központjai (illetve elnökei) számára kedvezők, amelyek rendszeresen a jelölőlistán való sorrendről döntenek, és önmagukban a pártokrácia megerősítését segítik elő,¹³ míg a jelölőlista lazasága a voksolók arányát a választott testület személyi összetételének eldöntésében segíti, így erősítve a választási rendszer demokratizálását.

Az SNR választásáról (valamint az FZ választásáról) szóló törvény napjainkig érvényes *kötött jelölőlisták modelljét* hívta életre. A parlamenti választási törvényben eredetileg a voksolóknak négy elsőbbségi szavazatuk volt, amely szavazatokat az általuk választott politikai párt jelölőlistáján szereplő jelöltek között oszthatták fel. Az elsőbbségi szavazás akkor tükröződött a mandátumok szétosztásának sorrendjében, ha az illető politikai párt választóinak legalább 1/10-e ezt felhasználta, és a jelöltek valamelyike az így kiutalt elsőbbségi szavazatok abszolút többségét elnyerte. Ilyen esetben a mandátumot először az a jelölt kapta meg, aki a törvény által elrendelt elsőbbségi szavazatok számát elnyerte, és csak ezután kapták meg a jelölőlista sorrendjében szereplő jelöltek a mandátumukat. Ha a törvény által elrendelt elsőbbségi szavazatok számát több jelölt elnyerte, akkor az elsőbbségi szavazatok abszolút számának sorrendjében osztották szét a mandátumokat közöttük. Ebből az következik, hogy az SNR választásáról szóló törvény eredeti értelmében az elsőbbségi szavazat meglehetősen kis súllyal bírt, és a mandátumok reális szétosztásának sorrendjére csak különös esetekben gyakorolható hatást.

¹³ Másrészt a kötött jelölő listák előnyeit is figyelembe kell venni, amelyek közé a képviselői klub szakmai összetételének a politikai párt szervei általi alakítása is sorolható.

A parlamenti választási törvényalkotás további fejlődése során az *elsőbbségi szavazatok „súlyosságának” növelése, esetleg csökkentése a politikai viták intenzív tárgyává vált*, amelynek következménye az SNR választási törvény, valamint az NRSR választási törvény megfelelő rendelkezéseinek módosítása volt. E vonatkozásban azt kell hangsúlyozni, hogy az elnyert elsőbbségi szavazatok száma nemcsak közvetlenül a választások után kiosztott mandátumok sorrendjében tükröződött, de a megüresedett mandátumok betöltésénél is, ami az elsőbbségi szavazás jelentőségét alapvetően megnövelte, főleg a Szlovák Köztársaság Alkotmányának hatálybalépése után, amely a kormánytag képviselők esetében az úgynevezett nyugvó mandátum intézményét vezette be.¹⁴ Az erős média- és polgári nyomásnak köszönhetően a legutóbbi negyedszázadban folyamatosan megerősödött az elsőbbségi szavazás súlya, tudniillik a voksolóknak az adott politikai párt konkrét jelöltjeinek megválasztására való hatásgyakorlása jelentősen megerősödött. A mandátumok elsőbbségi szavazatok általi szétosztásának rendszere már 2004-ben a jelenlegi formájában működött. Ekkor az NRSR választásáról szóló törvény értelmében a jelölőlistán szereplő mandátumok sorrendjének megváltoztatására már akkor is sor kerül, ha valamelyik jelölt a politikai párt összes érvényes szavazatából számított elsőbbségi szavazatok 3%-át elnyeri, és ha az elsőbbségi szavazatok ilyen százalékát több jelölt nyeri el, a szavazatok abszolút száma a döntő.¹⁵

1.2. A községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvény

Az első (1990. június 8–9. közötti) csehszlovák szabad és demokratikus parlamenti választásokból kikerülő Szlovák Nemzeti Tanács egyik kulcsfontosságú feladata volt a helyi szintű szocialista hatalmi berendezkedés eltörlése, amelyet a nemzeti tanácsok centralisztikusan irányított rendszere képviselt, és egyben a hagyományos demokráciákban meghatározott elveken nyugvó területi önkormányzatok létrehozása (felújítása).

A politikai megállapodások értelmében a községi önkormányzati szervek választásaira már 1990-ben sort kellett keríteni, ami a választási törvény gyors elfogadását követelte meg. A községi területi önkormányzat szerveinek választásáról szóló törvényjavaslat a községi rendezésről szóló törvényjavaslattal egy időben kormányjavaslatként (a Belügyminisztérium szaktestületei által kidolgozva) készült el, és már 1990 nyarán mindkét törvényjavaslatot a Szlovák Nemzeti Tanács elé terjesztették. A kidolgozott önkormányzati választási törvény központi gondolata a választások „depolitizálódása” volt, amelynek értelmében a községek és a városok szintjén elsősorban (kívülálló) személyiségek, nem pedig a politikai pártok jelöltjei voltak választandók, ráadásul a politikai pártok ekkor területi szinten

¹⁴ Az Alkotmány 77. cikk (2) bekezdésének értelmében: ha a Nemzeti Tanács képviselőjét a kormány tagjává kinevezik, a képviselői megbízatása e tisztség ideje alatt nem szűnik meg, csak nem gyakorolható, a helyébe (ideiglenesen) póttag lép.

¹⁵ Az elsőbbségi szavazatok súlyának megerősítésére direkt módon nem került sor. Ellenkezőleg, időlegesen az elsőbbségi szavazatok súlyának csökkenését is tapasztaltuk. E vonatkozásban rá kell mutatni a 187/1998 Z. z. sz. választási törvény módosítására, amely ugyan közvetlenül a szavazás után a mandátumok szétosztásánál az elsőbbségi szavazás fontosságát megőrizte, viszont „megszüntette” a póttagok belépésének folyamatánál. A póttagok belépéséről a megüresedett mandátum esetében ugyanis a politikai párt döntött, mégpedig attól függetlenül, hogy az egyes jelöltek hány elsőbbségi szavazatot kaptak. A választási törvény e rendelkezése alkotmánybírói eljárás tárgyává vált, és a testület 1999. március 11-i PL. ÚS 15/1998 ügyszámú határozatában úgy döntött, hogy a rendelkezés az Alkotmány 30. cikk (4) bekezdésével ellentétes.

még nem alakultak ki (nem volt helyi struktúrájuk). Az újonnan megválasztott SNR már 1990. augusztus 28-án elfogadta a területi önkormányzat szerveinek választásáról szóló törvény kormányjavaslatát, amely a Csehszlovák Föderatív Köztársaság Törvénytárában 346/1990 Zb. sz. törvényként jelent meg (a továbbiakban: a községek önkormányzati szerveinek választásáról szóló törvény).

A községek önkormányzati szerveinek választásáról szóló törvény eredeti jelentésének lényegét a következő pontok alapján összegezhetjük:

- A törvény a polgármesterek, valamint a községi gyűlések képviselőinek a község lakói által történő közvetlen választásáról rendelkezett.
- Az aktív választójoggal eredetileg csak a megfelelő községben állandó lakóhellyel rendelkező, a választás napján 18. életévüket betöltő polgárok rendelkeztek.
- Passzív választójoga az összes aktív választójoggal rendelkező személynek volt, ha a községi gyűlés képviselőinek választásairól volt szó. A polgármesteri hivatalra ezek közül csak azok pályázhattak, akik legkésőbb a választás napján elérték a 25. életévüket,
- A választandó tisztségekre nemcsak a politikai pártok jelöltjei, de a kívülálló jelöltek is pályázhattak, de az utóbbiak a törvényesen szabályozott választók száma által aláírt kezdeményezéssel,
- A képviselők választása céljából a község területét többmandátumú választókerületekre osztották, kisebb községben a választókerület megegyezhetett a község területével (a választókerületek megállapításáról és ezek határaitól a községi szervek döntöttek), a polgármester választásánál a község területe egy kerületnek számított,
- A választások rendezésével és igazgatásával választási bizottságok voltak megbízva (szlovák választási bizottság, járási, helyi választási bizottságok, szavazóköri bizottságok), amelyek tagjait kinevezés alapján bízták meg, azaz mindegyik induló politikai párt az összes választási bizottságba azonos számban képviselőt küldhetett ki (kívülálló jelölteknek erre nem volt joguk).
- A választási kampány szabályozásának csak a kereteit ismerte a törvény.
- A választóknak annyi szavazatuk volt, ahány helyi képviselő megválasztható volt a választókerületben, a polgármester választásánál csak egy szavazatuk volt.
- A törvény a relatív többséget alkalmazta, vagyis polgármesterré, illetve képviselővé az a jelölt lett megválasztva, amelyik a legtöbb érvényes szavazatot kapta (a szavazatok számára tekintet nélkül).¹⁶

A községek önkormányzati szerveinek választásáról szóló törvény az összes eddigi községi önkormányzati választáson érvényesült (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 és 2014 évi választások). Leszögezhető, hogy a törvény összes koncepcionális alapeleme a választási gyakorlatban bevált, amiről az a tény is tanúskodik, hogy a mai napig megmaradtak ennél annak ellenére is, hogy a községek önkormányzati szerveinek választásáról szóló törvény a napjainkig már 14 módosítást élt meg.

A községek önkormányzati szerveinek választásáról szóló törvény alapos megváltoztatásának egyetlen kísérletét a 233/1998 Z. z. sz. törvény nyilvánvalóan „politikailag indokolt”

¹⁶ A kormány javaslata az abszolút többségi rendszerre épült, a parlamenti viták folyamán azonban a relatív többségi rendszerre változtatták meg.

módosítása képviseli, amely módosítást az akkori kormányzó egyesülés (HZDS, SNS, ZRS) képviselői néhány héttel az 1994–1998 közötti választási ciklus lejárta előtt fogadtak el azzal a nyilvánvaló ürüggyel, hogy jelentős hatást gyakoroljanak az 1998 őszére készített parlamenti és önkormányzati választások eredményeire. A községek önkormányzati szerveinek választásáról szóló törvény 1998-as módosításának egyetlen kimondott indoka ugyanis *a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok, illetve a többségi nemzet (szlovákok) községi gyűlésekben való arányos képviselétének az úgynevezett nemzetiségi hányadok általi bebiztosítása volt.* A törvény új jelentése értelmében mindegyik nemzeti kisebbségnek (a szlovákokat is beleértve), illetve etnikai csoportnak a községi gyűlésekben olyan mandátumszám volt kiosztható, amely megfelelt a nemzeti kisebbség, esetleg etnikai csoport legutóbbi népszámláláson megállapított, az egész község lakosságához viszonyított etnikai arányának. A nemzetiségi hányadok rendszerét azokban a községekben volt szükséges érvényesíteni, amelyekben a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok tagjainak száma a községi lakosság több mint 5%-át és kevesebb mint 95%-át jelentette.

A községi gyűlések képviselőinek választásánál az úgynevezett nemzetiségi hányadok bevezetésének kísérletével összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az akkori kormányzó egyesülés a javaslatot olyan időben terjesztette a törvényalkotás elé, amikor főleg a kormánypolitikának köszönhetően a szlovák nemzet és a nemzeti kisebbségek, illetve etnikai csoportok közötti feszültség növelésére került sor. Nyilvánvaló, hogy a választási törvény e módosításával a kormánykoalíció politikai pártjai saját választási preferenciájuk növelésére törekedtek a közelgő parlamenti és önkormányzati választások előtt.

Az összes nemzeti kisebbség és etnikai csoport arányos képviselete elérésének célját a községi gyűlésekben csak helyeselhetőnek tekinthetjük. Az viszont már más kérdés, hogy milyen jogi szerkezettel kell (kellett volna) e célt elérni. Az ellenzék már a parlamenti vita során arra hívta fel a figyelmet, hogy az előterjesztett módosítás nem szünteti meg feltétlenül a nemzeti feszültségeket, ellenben tovább növelheti e feszültséget, és egyben a nemzetileg vegyes területeken található községek lakóinak mesterséges szétválasztásához is vezethet. Az ellenzék, a politikai kommentátorok, valamint a szakmai közösség arra hívták fel a figyelmet, hogy az elkészített módosítás a Szlovák Köztársaság Alkotmányával is ellentétes lehet. Közvetlenül a törvény elfogadása után a parlamenti ellenzéki képviselők csoportja az Alkotmánybíróságnál eljárást kezdeményezett, amelyben kifogásolta a 233/1998 Z. z. sz. törvény több rendelkezésének az alkotmánnyal való összhangját. Az Alkotmánybíróság a javaslatról az 1998. október 14-i PL. ÚS 19/98 ügyszámú határozattal döntött, amelyben többek között a községi gyűlések képviselőinek választása esetében alkalmazott nemzeti hányadot az Alkotmány több cikkével ellentétesnek, valamint a törvény néhány más rendelkezését szintén alkotmányellenesnek mondta ki.¹⁷

¹⁷ A nemzetiségi hányadot érintő 1998. október 14-i PL. ÚS 19/98 ügyszámú határozat indoklásában az Alkotmánybíróság többek között a következőképpen nyilatkozott: „A Szlovák Köztársaság Alkotmányának 30. cikk (4) bekezdése, kapcsolódva a SzK Alkotmánya 12. cikk (2) bekezdéséhez, az összes állampolgár egyenlőségéről szóló külön rendelkezést tartalmaz, a választott és más közeleti tisztségek hozzáférhetőségére tekintettel. Egyenlő feltételek alatt azt kell érteni, hogy bármilyen jogerejű jogszabály nem helyezheti előtérbe vagy háttérbe az állampolgárok egyes csoportjait más csoportokkal szemben, ami a közeleti tisztségek hozzáférhetőségét illeti. Ez a *polgár nemzetiséghez való tartozására, amely szerint nem lehet őt kizárni vagy előnyben részesíteni a közeleti tisztségek elérésénél*, is érvényes.” Az úgynevezett nemzetiségi hányadok bevezetése az Alkotmánybíróság nézete szerint a választójog egyenlőségébe ütközik, amely elv „nemcsak igény arra, hogy mindegyik állampolgárnak a választójog érvényesítésénél egyenlő jogállása legyen, de úgy

A 233/1998 Z. z. sz. törvény általi módosítás az Alkotmánybíróság 1998. október 14-i PL. ÚS 19/98 ügyszámú határozatának fényében az 1998-as önkormányzati választások lebonyolításánál komoly problémákat okozott. Az Alkotmánybíróság ugyanis e határozatot közvetlenül a parlamenti választások után tette közzé, abban az időben, amikor már az önkormányzati választások előkészületi munkálatai elkezdődtek, és eljárási szempontból jelentős cselekményeket már végrehajtottak (többek között lassan végéhez ért a jelölőlisták benyújtási határideje). Így a községek önkormányzati szerveinek közelgő választásai alkotmányos módon nem lettek végrehajthatók. (Amennyiben a választások a törvénynek az alkotmánybírósági határozat publikálása előtt hatályos rendelkezései értelmében lennének megszervezve, nyilvánvalóan érvénytelennek lennének nyilvánítva, mivel alkotmányellenes törvény alapján zajlottak le.) A választási törvény módosítását – a Szlovák Köztársaság Alkotmánya 30. cikk (2) bekezdése elvét („A választásokat a törvényben megállapított, rendszeres választási időszakokat meg nem haladó időközökben kell megtartani”) figyelembe vevő határidőben – nem volt lehetséges elfogadni. Ebben a helyzetben a nemzeti tanácsban alkotmányos többséggel rendelkező új kormánykoalíció a lehetséges rossz döntésekből nyilvánvalóan a politikailag legjobbat választotta,¹⁸ és a 332/1998 Z. z. sz. alkotmánymódosító törvénnyel az 1994-ben választott községi önkormányzati szervek megbízását négy héttel meghosszabbította, valamint egyben a 331/1998 Z. z. sz. törvénnyel módosította a községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvényt is úgy, hogy az összes alkotmányellenes szabályt eltörölte, és a törvényt az alkotmányellenes módosítás előtt érvényes állapotba helyezte vissza.¹⁹

1.3. A Szlovák Köztársaság államelnökének választásáról szóló törvény

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya eredetileg a hazai alkotmányos fejlődés hagyományai-ból, valamint a klasszikus köztársasági parlamentarizmus elveiből kiindulva az államelnök nemzeti tanács általi választását szabályozta; az államelnök sikeres megválasztásához (bármely ismételt választás esetében is) az összes képviselő 3/5-ének a kétségtől való beleegyezése volt szükséges. Ez a helyzet viszont azzal fenyegetett, hogy az alkotmányos politikai

is kell értelmezni, hogy az egyes állampolgároknak a döntésüknél egy szavazatuk legyen, és e szavazatnak a többi állampolgár szavazatával szemben egyenlő súlya legyen, szintén úgy, hogy mindegyik állampolgárnak lehetősége legyen egyenlő feltételek mellett megválasztásra pályázni, és egyenlő lehetőségük legyen a képviselői mandátum elérésére. *Az SzK Alkotmánya nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelynek magyarázatával indokoltta válhasson az állampolgárok alapjogainak szűkítésére vagy módosítására szolgáló folyamat azzal a céllal, hogy a nemzetiségek vagy etnikai csoportok jogállása javulhasson.*” Ügyszintén az Alkotmánybíróság nézete szerint e kiválasztott módszer jelentős mértékben ütközik az Alkotmány 31. cikkében szereplő politikai erők szabad versenye elvébe, mivel „[a] politikai erők szabad versenye főleg a választásokban tükröződik és ez a demokratikus állam létezésének alapfeltétele [...] Eme alkotmányos rendelkezés tartalmával minden olyan települési választásokon választott képviselő elosztása ütközik, amely a szlovákok és egyes általuk képviselt nemzetiségek vagy etnikai csoportok arányát tiszteli.” (Megjegyzés: a tanulmányban található idézeteken belüli kiemelések a szerzőktől származnak.)

¹⁸ Olyan megoldásról van szó, amely nyilvánvalóan ellentétes az előre ismert választási ciklusban történő kormányzás alkotmányos elvével.

¹⁹ A 331/1998 Z. z. sz. törvény átmeneti rendelkezései a választások megszervezésével és végrehajtásával összefüggő határidőket a maximálisan lehetséges mértékben lerövidítették. Az önkormányzati választások 1998. december 18. és 19. között zajlottak le, alkotmányosságukat senki nem kérdőjelezte meg.

gyakorlatban az is megtörténhet, hogy a nemzeti tanács hosszabb időn keresztül képtelen lesz alkotmányos módon az államfő személyében megállapodni. Ez a helyzet 1998 nyarán be is következett, amikor ténylegesen lejárt a Szlovák Köztársaság első, még az Alkotmány eredeti szabályozása értelmében választott elnökének, Michal Kováčnak a megbízatása.

A meggondolatlan alkotmányos szöveg mellett az államelnök közvetlen választásának bevezetéséhez jelentős mértékben „hozzájárult” az a szigorú kormányzási mód is, amelyet Vladimír Mečiar úgynevezett második kormánya idején (1994–1998 között) az akkori kormánykoalíció (HZDS, SNS, ZRS) gyakorolt, és amelynek következménye a politikai színpad jelentős polarizációja lett. Ebben az időszakban az államelnöki tisztség a „mecsiarizmus” elleni harc egyik szimbólumává vált, ami előre jelezte, hogy az államelnöki tisztségért az első államelnök megbízatásának lejárta után (1998. március) nagy politikai harc indul majd el. Az államelnöki tisztség hosszabb megüresedése megelőzésének érdekében, amely megüresedés a kormánypártok helyzetét jelentősen megerősíthette volna (az Alkotmány eredeti értelmében az állam elnökének hatáskörét ilyenkor a kormány gyakorolta volna, néhány helyettesíthetetlen jogkört kivéve), valamint a saját politikai preferenciák megerősítésére törő nyilvános ambíciók mellett már 1997 vége felé elkezdték az ellenzéki pártok az államfő állampolgárok általi közvetlen választásáról szóló kampányukat. E politikai kampány következménye lett az államfő közvetlen választásának bevezetéséről szóló népszavazásra irányuló kezdeményezés [az Alkotmány 95. cikk (1) bekezdése értelmében: „A népszavazást a Szlovák Köztársaság elnöke tűzi ki, 350 000 választópolgár kezdeményezésére.”].

A kormánykoalíciótól származó obstrukciók következtében a népszavazás nem történt meg, annak ellenére, hogy az államelnök megfelelő módon kitűzte.²⁰ Az államfő közvetlen választásának gondolata viszont jelentős társadalmi támogatást kapott, és különösen nagy szerepe volt az 1998. szeptemberi parlamenti választásokat megelőző választási kampányban is, és valószínűleg nem kismértékben befolyásolta a parlamenti választások eredményét is. Ilyen körülmények között az csak természetes volt, hogy az új, alkotmányos többséggel rendelkező kormánykoalíció, amely eredetileg kezdeményezte az államelnök közvetlen választásáról szóló politikai kampányt, közvetlenül a parlamenti választások után azt az alkotmánymódosítást fogadta el (9/1999 Z. z. sz. törvény), amelynek következtében az államelnök közvetlen választópolgárok általi megbízása a hatályos Alkotmány szerves része lett.²¹

Az államelnök választópolgárok általi közvetlen választásának alapvető szabályait a Szlovák Köztársaság Alkotmánya tartalmazta. Az alkotmányi szabályozás a más alkotmányos szervek választásáról szóló rendelkezésekhez képest nagyon részletes volt (és ma is az) (lásd erről az Alkotmány 101. és 103. cikkeit). Az államfőválasztás hatályos alkotmányi szabályozásának alapvonásai a következők:

- az államelnöki tisztségre minden olyan állampolgár pályázhat, aki a nemzeti tanácsba választható, és a választás napján elérte 40. életévét (az Alkotmány azt a sza-

²⁰ Az államfő közvetlen választásáról szóló meghiúsított népszavazás a Szlovák Köztársaság modern alkotmányjog-történetének egyik legféketőbb pontját jelenti, tömérdek külföldi negatív reakciót is kiváltott. A problémához részletesebben lásd például: MESEŽNIKOV–BÚTORA 1997; OROSZ 2003, 179–190.

²¹ A társadalmi-politikai körülményekről, amelyek között a Szlovák Köztársaságban az államelnök közvetlen választását vezették be, részletesebben lásd például: OROSZ 2009, 44–45., 50.; a cseh szakirodalomban: KOPEČEK 2008, 171.

- bályt is tartalmazza, hogy ugyanaz a személy államelnökké egymás után legfeljebb két ötéves választási ciklusra választható),
- az államelnök választásának joga azokat a polgárokat illeti meg, akik választójoggal rendelkeznek a nemzeti tanácsba való választásokon,
 - a választásokat a nemzeti tanács elnöke tűzi ki úgy, hogy az első forduló legkésőbb 60 nappal a hivatalban lévő elnök megbízatásának lejárta előtt legyen (ha az államelnök hivatala a választási ciklus folyamán megüresedik, a nemzeti tanács elnöke hét napra tűzi ki az államelnök választását úgy, hogy az első forduló legkésőbb a kitűzéstől számított 60 napon belül történjen meg),
 - az elnökjelöltekre vonatkozó javaslati jog a nemzeti gyűlés legalább 15 képviselőjét vagy pedig az állampolgárokat illeti meg. Az utóbbiak ezt legalább 15 ezer választópolgár által aláírt kezdeményezéssel tehetik meg,
 - államelnökké az a jelölt választható meg, aki a jogosult választópolgárok érvényes szavazatainak abszolút többségét érte el. Ha egyik jelölt sem nyerte el a szükséges többséget, 14 napon belül a választás második fordulójára kerül sor,
 - a második fordulóra az a két jelölt jut, akik az első fordulóban a választópolgárok érvényes szavazatainak legnagyobb számát kapták. A második fordulóban államelnökké az a jelölt választható, aki az érvényes szavazatok legnagyobb számát nyerte el,
 - a megválasztott jelölt az államelnöki hivatalt fogadalomtétellel tölti be, amely fogadalmat a nemzeti tanácson, az Alkotmánybíróság elnöke előtt kell letenni aznap délben, amikor az előző államfő választási ciklusa lejár, illetve idő előtti választás esetén azt a napot követő délben, amikor a választás eredményét kihirdették.

Abban az esetben, amikor az alkotmányi szabályozás az elnökválasztás szinte összes alapvető szabályát tartalmazza, a „végrehajtási” törvény előkészülete viszonylag egyszerű volt. A „végrehajtási” törvény képviselők által benyújtott javaslatát ezért az Alkotmány módosításától számított nagyon rövid idő alatt (két hónapon belül) elfogadták. A jogszabályt a 48/1999 Z. z. sz. a Szlovák Köztársaság elnökének választási módjáról, elmozdításáról szóló népszavazásról és néhány más törvények módosításáról szóló törvényként (a továbbiakban: az elnök választásáról szóló törvény) publikálták, ami már 1999 áprilisában lehetővé tette a Szlovák Köztársaság állampolgárai által gyakorolt első közvetlen elnökválasztást. A „végrehajtási” törvény előkészületi munkáit az is egyszerűsítette, hogy a törvény valójában átvette az SNR választásáról szóló törvény több, az alkotmányos politikai gyakorlatban már bevált, a választás lebonyolítására vonatkozó jogi szabályozását.

Az államelnök választásáról szóló törvény viszont más választási törvényekkel szemben néhány *specifikus szabályt* is tartalmazott. Mindenekelőtt *a választási kampány részletes szabályozását*, amelynek szerves részeként az elnökjelöltnék többek között választási joga volt a kampány idején az igazságtalan vagy igazságot torzító információkkal szemben, továbbá a választási kampányra bocsátott kiadások felső határának szabályozását, beleértve az ellenőrzésük mechanizmusát és be nem tartásuk büntetését. E szabályok alkalmazása az alkotmányos politikai gyakorlatban több kérdőjelet vont maga után. A média, a politikai elit, de a szakmai közösség egy része is azok „hatálytalanságát” kritizálta. E helyzetben figyelemreméltó az a tény, hogy a választási kampány több koncepciós (megkérdőjelezett) kiindulópontját nem kismértékben vette át az új választási kampányról

és néhány törvény módosításáról szóló 181/2004 Z. z. sz. törvény (erről részletesebben a 2. és 3. fejezetben szólnunk).

Az államelnök választásáról szóló törvény értelmében már négy elnökválasztás történt (1999, 2004, 2009, 2014 években). A törvény alkalmazása az alkotmányos politikai gyakorlatban nem vont maga után semmiféle jelentősebb problémát, amit az a tény is tanúsít, hogy hatályossága alatt csak háromszor lett módosítva, és a módosításai is csak technikai jellegűek voltak. Az államelnök választásáról szóló törvényt a 180/2014 Z. z. sz. a választójog érvényesítésének feltételeiről és néhány törvény módosításáról szóló törvény törölte el.

1.4. Az önkormányzati kerületek szerveinek választásáról szóló törvény

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya már eredetileg is a területi önkormányzat második szintjének kialakítását feltételezte, hiszen a magasabb területi egységek önkormányzatáról szólt. A teljes értékű másodfokú területi önkormányzat megalakítására csak a 2001-es alkotmánymódosítás adott lehetőséget (90/2001 Z. z. sz. alkotmánymódosító törvény). Utólag elfogadásra kerültek a magasabb területi egységek önkormányzatának jogállását szabályozó kulcsfontosságú törvények is, beleértve a 303/2001 Z. z. sz. *önkormányzati kerületek szerveinek választásáról és a Polgári Perrendtartás módosításáról szóló törvényt*²² (a továbbiakban: önkormányzati kerület szerveinek választásáról szóló törvény). E törvény az Alkotmány 69. cikk (4) és (5) bekezdését hajtotta végre, amelyek az önkormányzati kerület kulcsfontosságú szerveiről szólnak – a magasabb területi egység (önkormányzati kerület) elnöke,²³ a magasabb területi egység (önkormányzati kerület) gyűlése, amelyek közvetlenül a magasabb területi egység (önkormányzati kerület) lakosai által választandók.²⁴

A kormány által javasolt törvényre jelentősen hatott az a tény is, hogy a községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvény koncepcionális kiindulópontjai már hosszú éveken át beváltak az alkotmányos politikai gyakorlatban, ezért e törvényt abban a formában dolgozták ki és fogadták el, amely *több vonásában a községi önkormányzat szerveinek választásáról szóló törvény tükörcépének minősült*. Az önkormányzati kerületek szerveinek

²² A 302/2001 Z. z. sz. magasabb területi egységek önkormányzatáról szóló törvény (az önkormányzati kerületekről szóló törvény) értelmében a területi önkormányzat második szintjét (magasabb területi egység) önkormányzati kerületnek nevezték.

²³ A későbbi jogszabályok által módosított 302/2001 Z. z. sz. magasabb területi egységek önkormányzatáról szóló törvény (az önkormányzati kerületekről szóló törvény) 1. § (1) bekezdése értelmében „a magasabb területi egységet önkormányzati kerületnek nevezzük”.

²⁴ Az Alkotmány 69. cikk (4) bekezdése értelmében: „A magasabb területi egység szervei a következők: a) a magasabb területi egység gyűlése, b) a magasabb területi egység elnöke.”

Az Alkotmány 69. cikk (5) bekezdése értelmében: „A magasabb területi egység gyűlése a magasabb területi egység képviselőiből áll. A képviselőket a magasabb területi egység területi kerületében állandó lakhellyel rendelkező lakosok négy évre választják. A képviselők választása általános, egyenlő, közvetlen választójog alapján titkos szavazással valósulnak meg.”

Az Alkotmány 69. cikkely 6. bekezdése értelmében: „A magasabb területi egység elnökét a magasabb területi egység területi kerületében állandó lakhellyel rendelkező lakosok négy évre választják. az általános, egyenlő, közvetlen választójog alapján titkos szavazással. Az elnök megbízási idő letelte előtti visszahívásának indokairól és módjáról törvény határoz. A magasabb területi egység elnöke az egység végrehajtó szerve, megvalósítja a magasabb területi egység igazgatását, és képviseli a magasabb területi egységet a külső kapcsolatokban.”

választásáról szóló törvény szintén a többségi rendszert alkalmazta²⁵ (az önkormányzati kerület képviselő- és elnökjelöltjeit a politikai pártok vagy koalíciók állíthatták, viszont a törvény által előírt meghatározott számú polgár kezdeményezése alapján kívülálló jelöltek is indulhattak). A községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvényhez hasonlóan e törvény is szabályozta a választások lebonyolításával kapcsolatos kérdéseket (a voksolók állandó listáját, a választási bizottságok kinevezési elvét, a szavazás módját stb.).

A községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvény és az önkormányzati kerületek szerveinek választásáról szóló törvény közti egyetlen jelentős eltérés az volt, hogy *az önkormányzati kerület elnökének megválasztásához (a polgármesterhez képest) a jelöltek az érvényes szavazatok abszolút többségét kellett megszereznie*. Ha a jelöltek közül senki nem szerezte meg a kívánt többséget, a választások második fordulójára került sor, amelybe az a két jelölt került, akik az első fordulóban a legtöbb szavazatot szereztek meg; a második fordulóban a megválasztáshoz egyszerű szavazattöbbség is elegendő volt. Az önkormányzati kerületek szerveinek választásairól szóló törvény komolyabb hibája az, hogy a választási kampánynak csak nagyon csekély szabályozását tartalmazza (például egyáltalán nem szabályozta a választási kampányt a médiában).

Az önkormányzati kerületek szerveinek választásáról szóló törvény szerint az eddigi összes (négy) önkormányzati kerület szerveinek választása probléma nélkül zajlott le (2001, 2005, 2009 és 2013), amit az a tény is tanúsít, hogy a törvény eddigi „élettartamának” ideje alatt csak két módosítást élt meg (technikai jellegű változásokról van szó, amelyek a kerületi hivatalok megszüntetésével és a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatáról szóló törvény elfogadásával függtek össze). Az önkormányzati kerületek szerveinek választásáról szóló törvényt – a többi választási törvényhez hasonlóan – a 180/2014 Z. z. sz. a választójog érvényesítésének feltételeiről és néhány törvény módosításáról szóló törvény törölte el.

1.5. Az Európai Parlament választásáról szóló törvény

A Szlovák Köztársaságnak az Európai Közösségbe való belépési előkészületeivel kapcsolatosan több törvény elfogadása vált szükségessé, közöttük az Európai Parlament választásáról szóló törvényé is. *A kormánynak az Európai Parlament választásáról szóló törvényjavaslatát a nemzeti tanács 2003. július 10-én fogadta el, és 331/2003 Z. z. sz. alatt publikálta a Törvénytárban* (a továbbiakban: az Európai Parlament választásáról szóló törvény), jelentősen megelőzve a Szlovák Köztársaság Európai Közösségbe való belépését (2004. május 1.). Magát a belépést sikeres belföldi népszavazás előzte meg, amelyben a választópolgárok abszolút többsége beleegyezését adta az ország Európai Közösségbe való belépéséhez (2003. május 16–17.). Figyelmet érdemel az a tény, hogy az Európai Parlament választásáról szóló törvény elfogadása után – az idő szorítása miatt – csak az Európai Parlament közelgő választásával összefüggésben került sor kisebb alkotmánymódosításokra. Az Alkotmány módosításai, a 323/2004 Z. z. sz. a Szlovák Köztársaság 460/1992 Zb. sz., később még módosított Alkotmányát változtatta meg. Ez az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybírósnak az Európai Parlament választása alkotmányosságáról és törvényességéről szóló

²⁵ Az arányos választási rendszer esetleges bevezetéséről szóló mérlegelések az önkormányzati egységek képviselőinek választásánál csak akadémiai jellegűek voltak. Ehhez lásd: Orosz 2000, 43–44.

hatáskörét állapította meg, valamint a nemzeti gyűlés és az Európai Parlament képviselői tisztségének összeférhetetlenségét szabályozta. A törvényt 2004. május 14-én fogadták el, vagyis nem egészen egy hónappal az Európai Parlament választása előtt (2004. június 13.).

Az EP választásáról szóló törvény végleges formájára bizonyos mértékig azok a követelmények gyakoroltak hatást, amelyeket az európai jog szabályoz (többek között a Szlovákia területén állandó lakosú, az Európai Közösség többi tagállama polgárainak aktív és passzív választójogának biztosítása, az ötéves választási ciklus, az arányos rendszer).²⁶ Az EP választásáról szóló törvény végleges formáját még ennél is jelentősebben befolyásolta a nemzeti tanács választásáról szóló törvény. E törvényből jelentősebb változás nélkül több intézmény került át az Európai Parlament választásáról szóló törvényébe (többek között a választójog akadályainak szabályozása, a választópolgárok állandó névjegyzékének és a választási igazolványoknak az intézménye, a Szlovák Köztársaság egész területét felölelő, egyetlen választókerületben történő választások lebonyolítása, a szavazatszedő bizottságok kinevezési rendszere, a csak politikai pártok és egyesületei által benyújtható jelölőlisták, a jelölőlisták Központi Szavazatszedő Bizottság általi regisztrálása és döntésének a Legfelső Bíróság általi ellenőrzése, a választási kampány lebonyolításának módja, a szavazás módja, a módosított Hagenbach–Bischoff-formula alkalmazásával egy eljárásban történő mandátumszétosztás).

Az Európai Parlament választásáról szóló törvény a nemzeti tanács választásáról szóló törvénnyel szemben a következő eltéréseket szabályozta:

- a postai úton történő szavazást nem engedélyezte,
- az induló politikai pártok és egyesületek választási küszöbe mindenki számára az összes leadott érvényes szavazat 5%-a volt, ami azt jelenti, hogy a törvény nem helyezi előtérbe a koalíciókat,
- a választópolgároknak egyetlen elsőbbségi szavazatuk van. Ez akkor válik relevánssá, ha a jelöltek egyike az illető politikai párt vagy koalíció elsőbbségi szavazatainak 10%-ánál többet kapott (ugyanaz a szabály érvényes a póttagok fellépésének során is).

Az Európai Parlament választásairól szóló törvény szerint az „európai választások” három alkalommal zajlottak le (2004, 2009 és 2014-ben). A törvény időbeli hatálya alatt nem került sor semmiféle komolyabb gyakorlati problémára, annak ellenére, hogy a jogszabályt nyolc alkalommal módosították. A módosítások többsége viszont technikai jellegű volt. Egyetlen esetben ugyan a módosítást az Alkotmányíróság „kényszerítette ki”; az Alkotmánybíróság 2009. február 11-i PL. ÚS 6/08 ügyszámú határozatában ugyanis a törvény 2. § (2) bekezdése *b*) pontjának alkotmányellenességét állapította meg, mivel a törvény az aktív választójog gyakorlásának akadályaként a szabadságvesztés végrehajtását szabályozta.

²⁶ Ehhez lásd: ANGELOVIČOVÁ 2014, 295.

2. A 2014. évi választási törvény kodifikálása (előkészületek, vita, elfogadás)

Az eddigiek fényében megállapítható, hogy 2014-ig a Szlovák Köztársaságban ugyan nem tökéletes, de nemzetközi szempontból tekintve szolid választási törvények voltak érvényesek. Tanulmányunk 1. fejezetéből kideríthető, hogy a szlovák választási törvényalkotás alapkonceptiója még a Cseh és Szlovák Föderatív Köztársaság idejéből származott. Az önálló Szlovák Köztársaság életének első évtizedeiben a választási törvények ugyan többször módosultak, alapvonásaik viszont érintetlenek maradtak.²⁷ A választási törvények koncepcionális kiindulópontjainak stabilitására mindenekelőtt az az észszerű politikai kompromisszum gyakorolt hatást, amely e törvények eredeti megalkotása idején alakult ki. A politikai megállapodás pozitív következménye az összes releváns politikai párt és mozgalom választási törvényekkel való általános megelégedése volt, amelynek köszönhetően a választási törvények politikailag indokolt módosításaira törekvő mozgalmak korlátozott számúak voltak. A politikailag indokolt választási mérnökség egyetlen jelentősebb megnyilvánulására 1998 első felében került sor, amikor egyrészt a 80/1990 Zb. sz., a szlovák nemzeti tanács választásáról szóló törvény 187/1998 Z. z. sz. módosítását, másrészt a 346/1990 Zb. sz. a községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvény 233/1998 Z. z. sz. módosítását fogadták el. Mindkét módosítás az akkori kormánykoalíció politikai pártjainak választási nyereségére törekedett. A módosítások több alkotmányellenes szabályt tartalmaztak, amelyeket később kitöröltek a Szlovák Köztársaság jogrendjéből (az 1999. március 11-i PL. ÚS 15/98 ügyszámú és az 1998. október 14-i PL. ÚS 19/98 ügyszámú alkotmánybírósi határozatnak köszönhetően).

Annak ellenére, hogy ebben az időszakban hatályos jogszabályaink alapján véve megfelelőek voltak, a törvények részletesebb szakmai analíziséből azt a következtetést lehet levonni, hogy több, később pótolandó hiányuk van. Főleg a következő hiányokról volt szó:

- a választási szabályok alacsony hatékonysága (az egyes választási törvényben található utasítás és tilalom csak deklaratív jellegű volt, mivel a választási törvények sem hatékony ellenőrző mechanizmust, sem a választási szabályok megszegéséért járó szankciókat nem tartalmaztak),
- a választójog egyes intézményeinek jelentősen eltérő szabályozása, mégpedig azokban az esetekben is, ha erre nyilvánvalóan nem volt szükség (nagy eltérések voltak az egyes választási törvények terminológiájában is),
- a választójog gyakorlása akadályainak problémás jogi szabályozása, amely nyilvánvalóan „feszült viszonyban” állt az Emberi Jogok Európai Bíróságának aktuális joggyakorlatával,
- a szavazatszedő bizottságok kinevezése és összetétele módjával, jogállással és hatáskörükkel összefüggő gondok,
- a választási kampány jogi szabályozásának hiányossága (az egyes választási törvények között jelentős differenciák voltak a választási kampány szabályozásában, a törvények nem tartalmazták a választási kampány finanszírozásának részletesebb

²⁷ Határozottabb jelentőségük volt az Alkotmány módosításainak (1999-ben az államelnök közvetlen választásának bevezetése, a településen vagy önkormányzati kerület területi egységében állandó lakhellyel rendelkező külföldiek számára az aktív és a passzív választójog megítélése), amely módosítások természetesen a választási törvények módosításait is maguk után vonták (erről részletesebben lásd az 1.2., 1.3. és 1.4. fejezeteket).

rendelkezéseit, nem volt szabály a közösségi ellenőrzésről, a választási kuratórium intézménye vitát vont maga után),

- a szavazás alternatív formáinak minimális szabályozása (külföldről a postai úton való szavazást csak a nemzeti tanács választásáról szóló törvény engedélyezte) stb.

A fenti problémákra tekintettel a 2010. évi parlamenti választások után a Szlovák Köztársaság kormánya ambíciózus gondolattal állt elő: *a választási kódex előkészítésével és elfogadásával*. E gondolat a 2010–2014 közötti években a Szlovák Köztársaság kormányprogramjának része lett (Iveta Radičová koalíciós kormányáról volt szó), amelyben a következő olvasható: „*A kormány választási kódexet készít elő, amelynek célja a szaknyelv egyesítése és áttekinthetősége, valamint a jelenkori választási törvények néhány rendelkezésének egységes szabályozása lesz. A SzK Kormánya a következő szabály bevezetését indítványozza: a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és az Európai Parlament képviselői esetében egy mandátum. Az internetes választást lehetővé teszi, amelynek része a polgár egyenlő elektronikus identifikátora lesz.*”

2011 januárjában a Belügyminisztérium (Daniel Lipšic miniszterségének ideje alatt) a választási törvényalkotás előkészítésével megbízott munkacsoportot alakított. A munkacsoport feladata a választási kódex javaslatának elkészítése lett úgy, hogy az új kodifikáció a 2012. év első felében jóváhagyható legyen. A 2011. év őszén az előkészületi munkák már nagyon fejlett stádiumban voltak, elkészült a véleményezési eljárásra bocsátandó választási kódex szakaszos változata. Sajnos az előkészületi munkákat félbe kellett szakítani, 2011 őszén ugyanis a kormánykoalícióban történő viták következtében a Szlovák Köztársaság kormánykrízise elkezdődött. Ennek következtében idő előtti parlamenti választásokat volt szükséges kitűzni; a választásokra 2012. március 10-én került sor. E tényezők miatt Iveta Radičová kormányprogramja nem teljesült.

A 2012-es parlamenti választások után egyszínű, Robert Fico elnökségével SMER-párti kormány alakult meg. Az új kormány 2012–2016 közötti évekre szóló programjában a következő feladatot szabta ki magának: „megkezdeni a vitát a választási rendszer megváltoztatásának szükségességéről az egyes választástípusok esetében, és a releváns politikai erők megállapodása esetén új szabályozást javasolni. A kormány a választási szabályok alapintézményeinek egyesítésére, valamint az egyesített terminológia bevezetésére fordít figyelemet, továbbá ellenőrzi a választási kampány áttekinthető szabályozását és az induló alanyoknak a kampányra felhasznált pénzüsségeit, nem feledkezve meg az ellenőrző feladatokról sem.”

Iveta Radičová és Robert Fico fentebb említett kormányprogramjainak a választási törvényhozást érintő részeit összehasonlítva számos hasonló vonást, de több apróbb különbséget is találhatunk. Fico kormányának programja különösen hangsúlyozta *a választási kampány áttekinthető szabályozása elérésének célját, viszont egyáltalán nem tartalmazta a választási kódex előkészítésének feladatát*. Ehelyett Fico kormányprogramja a következő politikai vállalást tartalmazza: „a választási rendszer esetleges változtatásáról szóló vita kezdeményezését”, amit a szakmai közösség különösen jól fogadott, abban reménykedve, hogy a szlovák választójog modernizálásához saját javaslataival, megjegyzéseivel majd hozzájárulhat.²⁸ A kormányprogram idézett részéből azt is ki lehet következtetni, hogy szakmailag és politikailag a vita a választási törvények koncepcionális alapjairól is

²⁸ Lásd erről: Orosz 2014, 82.

elkezdődhet („az egyes választás típusai esetében a *választási rendszer változtatásának* szükségességéről”).

A további fejlődés viszont nem egyezett meg a kormányprogram céljaival. A kormány és a végrehajtásért felelős belügyminisztérium sem felelt meg a szakmai közösség elvárásainak, amely a választási törvényekről szóló tág szakmai vita megnyitására készült. Ellenkezőleg, a Belügyminisztérium az Iveta Radičová kormányzása idején készült tervezetet „porolta le”, és (váratlanul) már 2013. július 15-én véleményezési eljárásra bocsátotta a választójog érvényesítésének feltételeiről és a Polgári Perrendtartás módosításáról szóló törvényjavaslatot, valamint a választási kampány és a később módosított 85/2005. Z. z. sz. a politikai pártokról és a politikai mozgalmakról szóló törvényjavaslatát. A véleményezési eljárásra az új választási szabályok terjedelmére és fontosságára tekintettel nagyon rövid idő volt kifizetve (mindössze két hét), ami a szakmai közösség vitába való bevonását akadályozta. Már 2013. augusztus 16-án, vagyis egy hónappal az új választási törvények előkészületi eljárásra bocsátásától, a kormány törvényjavaslatai a nemzeti tanács elé kerültek, ahol első olvasatban már 2013. szeptember 10-én megvitatták őket. Ebből az is kikövetkeztethető, hogy Robert Fico kormányának célja az új választási törvények nagyon rövid időn belüli elfogadása volt, mégpedig a szakmai közösség kizárásával. Ezt az a tény is tanúsítja, hogy a javasolt végső szabályok értelmében az új kodifikált választási szabályoknak már 2014. január 1-jén hatályba kellett volna lépniük (!).

Végső soron a törvényalkotási folyamat meghosszabbodott. Ehhez jelentős mértékben hozzájárultak az ellenzéki képviselők kritikus megjegyzései, amelyek az I. parlamenti olvasat során hangoztak el, de a gyorsan alakuló közösségi vita is, amelyről főleg a napisajtó adott tájékoztatást. Ebben a helyzetben az a veszély merült fel, hogy a politikai opponensek a kormányzó pártot (SMER) „diktatori kormányzással”, illetve a „választási mérnökséggel” vádolják olyan érzékeny problémakörben, mint amilyen a választási törvényalkotás. Ellenben objektív módon megállapítható, hogy az új választási törvényeknek a parlamentbe beterjesztett kormányjavaslatok inkább „bürokratikus jellegűek” és meglepően „politikailag semlegesek” voltak (az ugyan más kérdés, hogy némelyik szabályozás már első ránézésre „átgondolatlan” volt).

Nyilvánvalóan éppen az ellenzéki kritika indokolta azt, hogy a kormány a választási törvényjavaslatokról szélesebb politikai vitát indított, és a második olvasatban való megvitatásuk idejét többször későbbre halasztotta. Az ebben az időben elindított politikai vitában az összes parlamenti politikai párt részt vett, és kétségtelül (legalább néhány vonásában) az új választási törvények kormányjavaslatainak minőségénövelésére szolgált. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy az „apolitikus” közönségnek a törvényalkotás e fázisában sem volt lehetősége komolyabban bekapcsolódni az új választási törvényekről szóló (elsődlegesen politikai) vitába, mivel a politikai tárgyalások a háttérben zajlottak. A törvényalkotási folyamat 2014. május 29-én ért véget, amikor a nemzeti tanács 35. tárgyalásán mindkét törvényjavaslatot több módosító indítvánnyal együtt elfogadták. Az új választási törvényeket 2014. június 26-án publikálták a Szlovák Köztársaság Törvénytárában. A következő törvényekről van szó:²⁹

²⁹ A választójog végrehajtásának feltételeiről szóló törvény kormányjavaslatához csak a Nemzeti Tanács bizottságainak közös jelentése 57 módosító javaslatot, továbbá a választási kampányról szóló törvény kormányjavaslatához a bizottságok közös jelentése 74 módosító javaslatot tartalmazott. Ezek közül több javaslat jelentősen korrigálta az eredeti kormányjavaslatok tartalmát (az összes módosító javaslatot elfogadták).

- a 180/2014 Z. z. sz. a választójog érvényesítésének feltételeiről és néhány más törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény, avagy választási kódex);
- a 181/2014 Z. z. sz. a választási kampányról és a később módosított 85/2005 Z. z. sz. a politikai pártokról és politikai mozgalmakról szóló törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: választási kampányról szóló törvény).

3. A Szlovák Köztársaság választójoga hatályos szabályozásának elemzése és értékelése

3.1. A választójog a Szlovák Köztársaság Alkotmányában

A modern alkotmányos demokráciákban a választójog alapelveit és szabályait (jelentőségükre, valamint stabilitásuk feltételeire tekintettel) az alkotmányok (alaptörvények) tartalmazzák, ami teljes mértékben igaz a Szlovák Köztársaságra is. A választójog alapjai a Szlovák Köztársaság Alkotmányának több cikkében található, amelyeknek a zöme már az 1992-es eredeti szabályozásban is megtalálható volt. Néhány szabály az Alkotmány későbbi módosításával került be a hatályos Alkotmány szövegébe. A következő alkotmánymódosításokról van szó:

- a 9/1999 Z. z. sz. alkotmánymódosító törvény (az államelnök polgárok általi közvetlen választását vezette be),
- a 90/2001 Z. z. sz. alkotmánymódosító törvény (a területi önkormányzat szerveibe való aktív és passzív választójogának kibővítése a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkező külföldiekre, valamint a magasabb területi egység önkormányzati szerveinek lakosok általi közvetlen választásának bevezetése),
- 323/2004 Z. z. sz. alkotmánymódosító törvény (az Európai Parlament választásával kapcsolatos szabályok bevezetése).

3.1.1. A választójog alkotmányos szabályozásának alapvető felépítése

A Szlovák Köztársaság választójoga alkotmányos szabályozásának alapvető felépítését a Szlovák Köztársaság Alkotmánya 1. cikk (1) bekezdésének, a 2. cikk (1) bekezdésének, valamint a 30. cikkének szervesen összefüggő szabályai alkotják. Az Alkotmány 1. cikk (1) bekezdése³⁰ a Szlovák Köztársaságot többek között „demokratikus államnak” minősíti. A Szlovák Köztársaság hasonló minősítése, amely alkotmányos alapelv jellegű, a közhatalom szervezésének és gyakorlásának kulcsfontosságú feltételeit engedi kikövetkeztetni. Sűrített formában e feltételek az Alkotmány 2. cikk (1) bekezdésében található, amelynek értelmében „[a]z államhatalom az állampolgároktól ered, akik ezt választott képviselőik útján vagy közvetlenül gyakorolják”. Az Alkotmány 2. cikk (2) bekezdése is

³⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 1. cikk (1) bekezdése értelmében: „A Szlovák Köztársaság szuverén, demokratikus jogállam. Nem kötődik egyetlen ideológiához vagy valláshoz sem.”

alkotmányos alapelv jellegű, amely kifejezi az állam (köz)hatalom³¹ forrását. A népszuverenitás elvéről van szó, amelyből az összes demokratikus állam kiindul. Az Alkotmány 2. cikk (1) bekezdésében az államhatalom gyakorlásának alapformái is megtalálhatók, mégpedig „a választott képviselők útján”, vagyis a képviseleti demokrácia formájában, vagy „közvetlenül” is (közvetlen demokrácia). Az Alkotmány 2. cikk (1) bekezdésének felépítése arra utal, hogy az alkotmányozó elsőbbséget adott a képviseleti demokráciának, amelynek gyakorlása szorosan összefügg a választásokkal (a választott képviselők választásával). A népszuverenitást a közhatalom demokratikus szervezésének alkotmányos kiindulópontjaként kell értelmezni, amely utólag több alkotmányos rendelkezésben is kifejezésre jut. Főleg az Alkotmány 30. cikkében, amely garantálja a polgároknak (szűkebb mértékben a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkező külföldieknek) a közügyekben való részvételük alapjogát.

Az Alkotmány 30. cikkének konstrukciója az Alkotmány 2. cikk (2) bekezdésének, valamint az emberi jogokról és alapszabadságokról szóló nemzetközi dokumentumok (*Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya*) rendelkezései többségének felel meg. A választójogot ugyanis az állampolgároknak *közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján a közügyekben való részvétel jogaként értelmezi, amely a tágabb, alkotmányosan biztosított alapjog szerves része*. Ezt az alapjogot az Alkotmány elsődlegesen tehát *az állampolgároknak garantálja*. „Az állampolgárok jogosultak részt venni a közügyekben közvetlenül és szabadon választott képviselők útján” [30. cikk (1) bekezdés], *szűkebb mértékben viszont megadja a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkező külföldieknek is, akik „szavazhatnak és megválaszthatók a községi önkormányzati szervekbe, valamint a magasabb területi egységek önkormányzatának szerveibe”*. [30. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmány 30. cikkének további szabályai kijelentik az alábbiakat:

- *A szabad választások elve*. „Az állampolgárok jogosultak részt venni a közügyekben közvetlenül, és szabadon választott képviselők útján”. [30. cikk (1) bekezdés]. E kulcsfontosságú alkotmányos elvet később az Alkotmány 31. cikke is hangsúlyozza, amely szerint „Az összes politikai jog és szabadság törvényi szabályozásának, értelmezésének és alkalmazásának lehetővé kell tennie, és védelmeznie kell a politikai erők *szabad versenyét* a demokratikus társadalomban.”
- A választójog más, általánosan elismert demokratikus elveit, vagyis *a választójog általánosságát, közvetlenségét, egyenlőségét és a szavazás titkosságát* [„A választójog általános, egyenlő, közvetlen, a szavazás titkos” – 30. cikk (3) bekezdés], továbbá a rendszeres ciklusonként megismétlődő választás elvét, vagyis az előre meghatározott időre szóló kormányzás elvét [„A választásokat a törvényben megállapított rendszeres választási időszakokat meg nem haladó időközökben kell megtartani” – 30. cikk (2) bekezdés].
- *Az egyenlő feltételek melletti hozzáférhetőség elve* a választott és más köztisztviselőkhez [„Az állampolgárok egyenlő feltételek mellett juthatnak hozzá a választott és egyéb közhivatalokhoz” – 30. cikk (4) bekezdés].

³¹ Az Alkotmány 2. cikk (2) bekezdésében használt *államhatalom* fogalmat kiterjesztően kell értelmezni, tehát a *közhatalom* jelentéseként. Ennek következtében az Alkotmány e cikke a területi önkormányzat által gyakorolt hatalomra is vonatkozik. Ehhez lásd: DRGONEC 2004, 60.

3.1.2. A Szlovák Köztársaság Alkotmányának a választójogról szóló további rendelkezései

A választójog alkotmányos alapszerkezetére az Alkotmány több további rendelkezése épít, amelyek alapján a következőket lehet megállapítani:

1. A Szlovák Köztársaság állampolgárai (a területi önkormányzat szervei választásával kapcsolatosan a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkező külföldiek is) *a közhatalom következő szerveit közvetlenül választják:*

- a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsát (Alkotmány 74. cikke),
- a Szlovák Köztársaság államelnökét (Alkotmány 101. cikke),
- a községi önkormányzati szerveket: polgármestereket és a községi gyűléseket [Alkotmány 69. cikk (2) és (3) bekezdése],
- a magasabb területi egységek önkormányzati szerveit – a magasabb területi egységek gyűléseit és a magasabb területi egységek elnökeit [Alkotmány 69. cikk (4)–(6) bekezdés].

A tény, hogy a Szlovák Köztársaság, valamint az Európai Közösség tagállamainak a Szlovák Köztársaságban állandó tartózkodású polgárai közvetlenül az Európai Parlament képviselőit is választják, explicite csak törvényi szinten szabályozott; az Alkotmányból az Európai Parlament közvetlen választásának elve csak közvetve következtethető ki {az Alkotmány 129. cikk (2) bekezdéséből, amelynek értelmében „az Alkotmánybíróság az Európai Parlament választásainak [...] alkotmányosságáról és törvényességéről dönt”}, ami szerintünk nem a legjobb megoldás.

2. *Az Alkotmány 30. cikkében szabályozott választójog általánosan elismert demokratikus elvei (szabad választás elve, a választójog általánossága, közvetlensége, egyenlősége, a titkos szavazás, a rendszeres időközönként ismétlődő választás elve) a Szlovák Köztársaságban érvényesülő összes közvetlen választásra vonatkoznak.* E megállapítás a következő választásokra terjed ki:

- a nemzeti tanács választásaira [„A képviselőket általános, egyenlő, és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják” – Alkotmány 74. cikk (1) bekezdés],
- a Szlovák Köztársaság államelnökének választásaira [„A Szlovák Köztársaság elnökét az állampolgárok közvetlen választásokon titkos szavazással választják meg” – Alkotmány 101. cikk (2) bekezdés első fordulata],
- a területi önkormányzat szerveinek választásaira [Alkotmány 69. cikk (2), (3), (5)–(6) bekezdés].

3. Az aktív választójogot a Szlovák Köztársaság Alkotmánya csak alapjaiban szabályozza, és konkrét meghatározását a törvényre hagyja. A nemzeti tanács és az Európai Parlament választásait illetően az Alkotmány az aktív választójogot nem konkretizálja,³²

³² A Nemzeti Tanácsot illetően csak általános szabály létezik: „A képviselők általános [...] választások során választandók.” Alkotmány 74. cikk (1) bekezdés.

az államelnök választására vonatkozóan az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy „[a]z államelnök megválasztásának joga azokat az állampolgárokat illeti meg, akik a nemzeti tanácsba való választásra jogosultak” [101. cikk (2) bekezdés második fordulata]. Maga a szabályozás alapján véve közvetetten a törvényre való utalásként minősíthető (mivel a nemzeti tanácsba való aktív választójog szabályozását az Alkotmány szintén a törvényre bízta).

Az aktív választójogot illetően az Alkotmány legkonkrétabban a területi önkormányzati szervek választásánál rendelkezik, amikor annyit rögzít, hogy, „a község területén az állandó lakosok” [Alkotmány 69. cikk (2) bekezdés, továbbá 69. cikk (3) bekezdés], illetve „a magasabb területi egység területén az állandó lakosok” [Alkotmány 69. cikk (5)–(6) bekezdés] választják meg. Az Alkotmány már említett 30. cikk (2) bekezdés második mondatának szabályozásából az következtethető ki, hogy a „község lakója” vagy a „magasabb területi egység lakója” alatt nemcsak a község vagy a magasabb területi egység területén állandó lakos szlovák állampolgárok értendők, hanem a szabály a község vagy a magasabb területi egység területén állandó lakos külföldiekre is vonatkozik.

4. *A Szlovák Köztársaság Alkotmánya a passzív választójogot pontosan a következő választások esetén szabályozza: a nemzeti tanács választása esetén* [„Képviselőként az az állampolgár választható, akinek választójoga van, elérte 21. életévét és a Szlovák Köztársaság területén van az állandó lakóhelye” – 74. cikk (2) bekezdés], továbbá *az államelnök választásánál* [„Államelnökké minden olyan állampolgárt meg lehet választani, aki a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa képviselőjévé megválasztható, és a választás napján elérte 40. életévét” – Alkotmány 103. cikk (1) bekezdés]. *A területi önkormányzati szervek passzív választójogának feltételeiről az Alkotmány csak alapvető szabályokat tartalmaz a már említett 30. cikk (1) bekezdésének második mondatánál. Az Európai Parlament esetében a passzív választójogról az Alkotmány hallgat, tehát a szabályozást teljes mértékben a törvényre bízta.*

5. *Az Alkotmány kimondottan szabályozza a választási ciklusokat a nemzeti tanács* [„négy évre választják” – 73. cikk (1) bekezdés], az államelnök {„Az állam elnökét [...] öt évre választják meg” – 101. cikk (2) bekezdés, valamint a területi önkormányzati szervek „négy-éves időtartamra” – 69. cikk (2), (3), (5)–(6) bekezdés} esetében.

6. *A választás kitűzésének hatáskörét a Szlovák Köztársaság Alkotmánya a nemzeti tanács, az államelnök és a területi önkormányzati szervek esetében a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa elnökére bízta* [89. cikk (2) bekezdés d) pont].

7. A Szlovák Köztársaság elnöke választásának alkotmányos szabályozása a közhatalom többi szerveinek választásánál sokkal részletesebb, mivel a következőket is elrendeli:

- az elnöki tisztségre pályázó jelöltek ajánlására jogosult alanyok körét,
- a választási rendszer típusát és

- a választás végrehajtási módjának alapjaiban való szabályozását (lásd: Alkotmány 101. cikk (3)–(6) bekezdés).³³

8. Az összes választási típus alkotmányossága és törvényessége feletti felülvizsgálati hatáskört az Alkotmány a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságára bízta {Alkotmány 129. cikk (2) bekezdés, amelynek értelmében „[a]z Alkotmánybíróság dönt a Szlovák Köztársaság államelnökének, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának, a területi önkormányzati szervek és Európai Parlament választásainak alkotmányosságáról és törvényességéről”}.

3.1.3. A Szlovák Köztársaság választásai alkotmányos szabályozásának értékelése

A választójog érvényes szabályozása a Szlovák Köztársaság Alkotmányában tartalmi és területi szempontból összehasonlítható más európai demokráciák választásról szóló alkotmányos szabályozásaival. A választójog alkotmányos szabályozását a Szlovák Köztársaságban ugyanakkor stabilnak lehet tekinteni. Eddigi módosításait egyrészt az 1998-as parlamenti választások után kikényszerített államelnöki választás módjának változása okozta (az Alkotmány 1999. évi módosítása), később a Szlovák Köztársaság Európai Közösségbe való belépése alkotmányos feltételeinek kialakítása követelte meg (az Alkotmány 2001. és 2004. évi módosításai). A nemzeti tanács második választási ciklusában (1998–2002) az akkori kormánykoalíció³⁴ keretében zajló politikai vita tárgya a választójog alkotmányos szabályozásának jelentős tágítása is lett. Konkrét vita folyt a parlamenti választási rendszer stabilizálásáról, amelyet úgy lehetne bebiztosítani, hogy az Alkotmány közvetlenül azt rendelné el, hogy a nemzeti tanács arányos módszer szerint választandó.³⁵ A politikai vita tárgyává váltak a választójog törvényi szabályozásának sta-

³³ Az Alkotmány 101. cikk (3) bekezdése értelmében: „Államelnök-jelöltet állíthat a Nemzeti Tanács legkevesebb 15 képviselője, valamint aláírásával 15 000 állampolgár, aki választójoggal rendelkezik a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsába való választásokon. A jelöléseket a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanács elnökéhez kell eljuttatni, legkésőbb 21 nappal a választások kitűzése előtt.”

Az Alkotmány 101. cikk (4). bekezdése értelmében: „Megválasztott államelnök az a jelölt, aki megszerezte az érvényesen választók több mint felének szavazatát. Amennyiben egyik jelölt sem szerzi meg a megkívánt többséget, 14 napon belül második fordulót kell tartani. A második fordulóban az a két jelölt vesz részt, akik a legtöbb érvényes szavazatot szerezték. A második fordulóban megválasztott államelnök az a jelölt, aki a leadott szavazatok közül a legtöbbet kapta.”

Az Alkotmány 101. cikk (5) bekezdése értelmében: „Amennyiben a két, első fordulóban legtöbb szavazatot szerzett jelölt valamelyike elveszíti választójogát, vagy visszalép, az a jelölt vesz részt a második fordulóban, aki a következő legtöbb szavazatot kapta. Amennyiben nem két jelölt vesz részt a második fordulóban, a második forduló megtartása helyett a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának elnöke hatvan napon belülre új választásokat tűz ki.”

Az Alkotmány 101. cikk (6) bekezdés értelmében: „Amennyiben csak egy személyt jelölnek államelnöknek, a választásokat meg kell tartani; a jelölt akkor tekinthető megválasztott államelnöknek, ha megszerezte a leadott szavazatok többségét.”

³⁴ A kormánykoalíciónak abban az időben alkotmányozó többsége volt.

³⁵ Hasonló jogszabály például a Cseh Köztársaságban is létezik. A cseh Alkotmány értelmében a Képviselőház arányos rendszer szerint választandó. Ellenben a cseh Alkotmány értelmében a Szenátus (a parlament felső háza) választása során többségi rendszert alkalmaznak.

bilizálásához vezető javaslatok is, amelyeknek elsődleges célja volt a választási törvények választásokat közvetlenül megelőző időszakban történő, politikailag motivált módosításai alkotmányos akadályának megalapozása³⁶ (gondolkodtak arról, hogy a választási szabályokat hat hónappal a parlamenti választások előtt tilos legyen módosítani). A kormánykoalíció politikai pártjai viszont e kérdésekben nem állapodtak meg, ezért a tervezett alkotmány-módosítási javaslatokat nem bocsátották törvényalkotási eljárásra.

Véleményünk szerint a Szlovák Köztársaság választójogának alkotmányos szabályozása mérsékeltnek mondható. Ezen semmit sem változtat az a tény, hogy több részében nem kellően precíz (például az aktív és passzív választójog szabályozása kapcsán) és az egyes választási típusokra vonatkozóan nyilvánvalóan nem kiegyensúlyozott (egyrészt nagyon részletes az államelnöki választás szabályozása, másrészt az Európai Parlament választási szabályozásának teljes hiánya).

Eredetinek és a külföldiek számára rendkívül kedvezőnek lehet minősíteni a *területi önkormányzati szervek esetében az aktív és passzív választójog szabályozását*, mivel garantálja az illető községben, illetve magasabb területi egységben az *állandó lakóhellyel rendelkező összes külföldi* számára a községek és magasabb területi egységek önkormányzati szerveikbe való választójogot és a megválasztás jogát. E szabályozás 2001-ben vált a szlovák jogrend szerves részévé, amikor az ország az Európai Közösségbe való belépésére készült, vagyis az európai közösségi jogból eredő kötelezettségek teljesítéséhez vezető alkotmánymódosításról van szó. E kötelezettséget napjainkban az Európai Unió Alapjogi Chartájának 40. cikke szabályozza, amelynek értelmében: „Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” Nyilvánvaló, hogy a szlovák alkotmányozó a közösségi jogi szabályozáson túlmenően változtatta meg az alkotmányi szabályozást azzal a céllal, hogy biztosítsa a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkező külföldiek egyenjogúságát, eltekintve attól, hogy vajon ők az Európai Unió tagállamainak vagy harmadik országoknak a polgárai-e. E tekintetben a szlovák jogszabály az európai szabályozások egyik legprogresszívebbjének minősül, mivel a legfelső jogerejű jogszabály szintjén garantálja az Európa Tanácsnak az 1992. február 5-i, a külföldieknek a helyi szintű közéletben való részvételéről szóló megállapodása 6. cikk (1) bekezdésében található kötelezettséget, amelynek értelmében: „Felek vállalják, hogy – figyelemmel a 9. cikk 1. bekezdésében foglalt rendelkezésekre – valamennyi külföldinek biztosítják a jogot, hogy a helyi választásokon választó és választható legyen, feltéve, hogy a külföldi megfelel mindazoknak a jogi feltételeknek, amelyek az állampolgárokra is vonatkoznak, továbbá a választásokat megelőző 5 évben az adott állam törvényes és állandó lakosa volt.”³⁷

³⁶ Így reagáltak a politikailag indokolt Nemzeti Tanácsba való választásokról szóló törvény (187/1998 Z. z. sz. törvény), valamint a községi önkormányzati szervek választásáról szóló törvény (233/1998 Z. z. sz. törvény) módosításaira, amely módosításokat pár hónappal a parlamenti és az önkormányzati választások előtt fogadták el (részletesebben lásd tanulmányunk 1.1.2., 1.2. és 1.4. fejezeteit).

³⁷ Figyelemreméltó, hogy a Szlovák Köztársaság (Magyarországhoz hasonlóan) eddig nem hagyta jóvá a külföldieknek a helyi szintű közéletben való részvételéről szóló szerződést. Hasonló kötelezettséget az Európa Tanács más dokumentumai is tartalmaznak, például a 2005. június 24-i, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1714(2005) sz. ajánlása a választójogi korlátozások eltörléséről (*Abolition of restrictions on the right to vote*).

Sajnos nem sikerült beszerezniük a hiteles adatokat arról, hogy a külföldiek ténylegesen milyen módon élnek a gyakorlatban a területi önkormányzat szerveibe való választási és megválasztási jogukkal.

3.2. A Szlovák Köztársaság választójogának törvényi szabályozása

A Szlovák Köztársaság választójogának hatályos törvényi szabályozása a következő törvényekből áll: a 180/2014 Z. z. sz. a választójog érvényesítésének feltételeiről és néhány más törvény módosításáról szóló törvényből és a 181/2014 Z. z. sz. a választási kampányról és a később módosított 85/2005 Z. z. sz. a politikai pártokról és politikai mozgalmakról szóló törvény módosításáról szóló törvényből. A törvények elfogadásával a választást és az országos népszavazást szabályozó jogi normák jelentős csökkentésére került sor. Az addigi hat – más és más időszakban elfogadott – önálló törvény által szabályozott (jelentősebb vagy csekélyebb) innovációval kibővített tárgykör³⁸ a két új törvény szerves részévé vált, mivel kétségtelenül a választójog törvényi szabályozásának teljesen új technikai elrendezésére került sor, ami részben a „népszavazási jog” kulcsfontosságú részét is érintette, mert ez a választójoggal több közös vonást mutat.

Amennyiben kodifikáció alatt a jog ugyanazon ágába vagy alágazatába tartozó jogszabályainak szisztematikusan egyetlen jogszabályba (törvénybe, kódexbe) való egyesítését értjük, akkor az új választási törvényeket kétségtelenül kodifikált törvényeknek tekinthetjük,³⁹ vagyis olyan törvényeknek, amelyek a jog relatívan önálló alágazatának – a választójognak – a részeit alkotó összes társadalmi viszonyt szabályozzák. Már az a tény, hogy a Szlovák Köztársaság törvényalkotója megkísérelte a választójog kodifikálásának elfogadását, önmagában figyelmet (esetleg jutalmazást is) érdemel, mivel nemzetközi összehasonlításban, ahol az egyes választási típusok önálló törvényi szabályozása uralkodik,⁴⁰ ez még mindig a választójog szabályozásának nem szokásos, de nyilvánvalóan progresszív formája.

Annak köszönhetően, hogy az új választási törvények kodifikált jellegűek, sikerült Fico kormányprogramjának egyik kulcsfontosságú célját teljesíteni. Ez a cél a „választójog

³⁸ A következő törvényekről van szó: a későbbi jogszabályokkal módosított községi önkormányzati szervek választásáról szóló 346/2990 Zb. sz. törvény; a későbbi jogszabályokkal módosított népszavazás végrehajtásának módjáról szóló 564/1992 Zb. sz. törvény; a későbbi jogszabályokkal módosított Szlovák Köztársasági elnök választásának módjáról, visszahívásáról szóló népszavazásról és más törvények módosításáról szóló 46/1999 Z. z. sz. törvény; a későbbi jogszabályokkal módosított önkormányzati kerületek szerveinek választásáról, valamint a Polgári Perrendtartás módosításáról szóló 303/2001 Z.z. sz. törvény; a későbbi jogszabályokkal módosított Európai Parlament választásáról szóló 331/2003 Z.z. sz. törvény és a későbbi jogszabályokkal módosított a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának választásáról szóló 333/2004 Z.z. sz. törvény.

³⁹ Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a jogelmélet a kodifikált típusú jogszabály esetében kvalitatív feltételeket szab, amely feltételek közé az azelőtt több törvény által szabályozott rokon joganyag szisztematikusan egy jogszabályba való elrendezése tartozik, nem mellőzve azt a feltételt, hogy új („reformtípusú”) jogszabálynak kell lennie, amelynek a jövőbeli perspektíva szempontjából megfelelően stabilnak kell maradnia. Figyelemre méltó jegyzet ehhez: RAKOWSKA–SKOTNICKI 2013, 160.

⁴⁰ Az európai államok közül a következő államoknak van már tapasztalata a választójog kodifikálásáról: Belgium (1928-ban elfogadott választási kódexe), Franciaország (1964-ben elfogadott választási kódexe), Norvégia (1985-ben elfogadott Storting, tartományi gyűlések és községi gyűlések választásáról szóló törvénye), Spanyolország (1985. évi *Régimen Electoral Generalja*), Lengyelország (2011. évi választási kódexe) és lényegében Magyarország is (a választójogi eljárás kodifikálása, 2013. évi XXXVI. törvény).

alapintézményeinek egyesítése és egyforma terminológia bevezetése”. A cél beteljesedésének hosszabb távú perspektívában is pozitívan tükröződnie kell. Legalább az elementáris törvényhozási elvek tiszteletben tartása mellett ugyanis nem kerülhet sor a választójog törvényi szabályozása (ugyanazon) választási kódexben történő jövőbeli módosításánál a szóhasználat komolyabb eltéréseire vagy az egyes választási típusok esetében a választójogi intézmények szabályozásának komolyabb (indokolatlan) szétválasztására.

A szlovák törvényalkotó kodifikációs termékének alapján pozitív értékelésén nem változtat az a tény sem, hogy a választójog kodifikálására több eshetősége kínálkozott. Arról, hogy vajon a törvényalkotó az optimális lehetőséget választotta-e, lehet vitázni. Már az a tény, hogy *a törvényalkotó a választási anyagot két kodifikált törvényre osztotta, annak ellenére, hogy egy választási kódexet alkothatott volna*, jogosan vet fel több kérdést is. Nemzetközi összehasonlítás alapján megállapítható, hogy (az általunk fellelt információk alapján) „egyéni” megoldásról van szó. A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény (ami más címet is kaphatott volna – a szerző megjegyzése) szempontjából ugyanis a választási kampány elkülönítésével szemben számos érv hozható fel. Mindenekelőtt arról a tényről van szó, hogy a választási kampány valójában a választási eljárás egyik része. Ugyanakkor olyan társadalmi viszonyok jogi szabályozásával találkozunk, amely eddig az összes előző választási törvény szerves részeként szerepelt. Az értelmezési és alkalmazási gyakorlatban eddig nem jelentkeztek olyan problémák, amelyek a választási kampány szabályozásának önálló törvénybe (törvényekbe) való elkülönítésének szükségességére utaltak volna, aminek a következménye végső soron a választójog törvényi szabályozása áttekinthetőségének megnehezítése lenne. A választási kampány jogi szabályozásának ugyan kétségtől elválasztási eljárás több fázisával szorosabb kapcsolata van, mint más, főleg a médiatörvényekkel, a reklámról szóló törvénnyel vagy a politikai pártokról szóló törvénnyel. Kérdéses viszont, hogy vajon ez a tény kellően alátámasztja-e a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának döntését.

Azt a kérdést is feltehetjük magunknak, hogy *vajon célszerű volt-e a választási kódexbe (a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvénybe) az országos népszavazás intézményének szabályozását is bevonni*.⁴¹ E megoldás mellett a választási és népszavazási problémakör közeli rokonságával lehet érvelni, mégpedig a választás és népszavazás lebonyolítása szabályzási tárgykörének szempontjából. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a Szlovák Köztársaság Alkotmánya nemcsak az országos népszavazás (Alkotmány 93. és következő cikkek) intézményét ismeri, de a helyi és magasabb területi egységekben történő népszavazás intézményét is szabályozza [Alkotmány 67. cikk (1) bekezdés]. Ilyen körülmények értékelése alapján a törvényalkotó más módon is gondolkodhatott volna, és egy kódexben összefoglalóan szabályozhatta volna nemcsak a választásokat, de a népszavazást is (tudniillik az országos népszavazás mellett a helyi és magasabb területi egységekben történő népszavazást), vagy ellenkezőleg, két kódexet készíthetett volna el – a választási kódexet, amely kizárólag a választójogot szabályozná, és a népszavazási kódexet, amely a népszavazás jogi szabályait foglalná össze.⁴² Ezen túlmenően az országos népszavazás intézményének az új választási törvényekbe való besorolása a szóhasználat szempontjából is

⁴¹ Annak ellenére is, hogy komparatív szempontból ez nem eredeti megoldás. A népszavazási jog szabályozását például a 2009-ben elfogadott lengyel választási kódex tartalmazza. Részletesebben lásd: SKOTNICKI 2011.

⁴² E kérdésekhez részletesebben lásd: KRUNKOVÁ 2015, 143–152.

problémákat jelenthet. A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény nyolcadik részében, amelynek *A népszavazás* (196–215. §§) a címe, a következő fogalmakat találjuk: *választójog, voksoló, a választópolgárok különös névjegyzéke, szavazatszedő bizottság, a választás módja, postai úton történő választás*. E fogalmak természetesen e vonatkozásban teljesen szerencsétlenül és idegenszerűen hangzanak.

A Szlovák Köztársaság új választási törvényeinek hatálybalépése óta még kétségkívül rövid idő telt el ahhoz, hogy tanulmányunk részletesebben foglalkozhasson a választási kódex és a választási kampányról szóló törvény minősítésével, mivel a választási gyakorlatban alkalmazásuknak még csak minimális tapasztalata áll rendelkezésre. Ennek ellenére – főleg e publikáció céljára tekintettel – mindkét választási törvényhez kapcsolódóan általános szempontból néhány összegző jellegű, kritikus értékelést és észrevételt próbálunk megfogalmazni, és ezt követően az egyes részeikről, illetve a szabályozott választási intézményekről is szólnunk.

Amennyiben általános szempontból a Szlovák Köztársaság választási kodifikációjának minőségét kell értékelnünk, *a választási kódex stabilitásával, áttekinthetőségével és a laikus közönség számára való világosságával* kell foglalkoznunk.

Ami az új választási kódex jellegű törvények stabilitását illeti, elsősorban azt kell megjegyezni, hogy a hatálybalépésüktől számított viszonylag rövid idő alatt (2019 januárjáig ez négy és fél év lesz) a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény már öt módosítást élt meg, a választási kampányról szóló törvényt pedig már háromszor módosították. E tények önmagukban azt a következtetést engedik levonni, hogy *a Szlovák Köztársaság területén a választójog kodifikálása következtében nem történt meg a választójog stabilitásának növelése* (inkább ellenkezőleg). A fenti negatív minősítést részben az a tény okozta, hogy (a magyar alkotmánnyal szemben) a Szlovák Köztársaság Alkotmánya nem ismeri a sarkalatos törvények intézményét, illetve az olyan törvényeket, amelyek elfogadásához a parlament képviselőinek minősített többsége szükséges, azaz a választási kódex módosításához a nemzeti tanács jelen lévő képviselőinek abszolút többsége elegendő. Az új választási törvények eddigi módosításai arra utalnak, hogy a törvényalkotó mindkét törvényben több technikai módosítást, valamint apróbb tárgybeli változást volt kénytelen elfogadni. E módosítások a következetesebb törvényalkotási eljárás mellett már az eredeti szöveg részei lehettek volna (e minősítés a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény első két módosítására és a választási kampányról szóló törvény első módosítására teljes mértékben vonatkozik).⁴³ Mindkét törvény következő módosítása menthető, mivel a polgári eljárásjog rekodifikálásával függött össze. A rekodifikálás három új eljárási kódex elfogadásához vezetett, aminek a választási törvények módosításának elfogadása volt az objektív következménye.⁴⁴

A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény legutóbbi két módosítása politikai jellegű volt, és azt bizonyítja, hogy a kódex előkészületi munkálatainak szerkezeti hiányosságai voltak, beleértve a végső formájukról szóló viták lebecsülését is. Az említett módosítások közül a választási kódex első, 73/2017 Z. z.⁴⁵ sz. törvény által szabályozott változtatásának célja egy olyan törvényi rendelkezés volt, amely alapján *a jövőben a községi*

⁴³ A 356/2015 Z. z. és 69/2017 Z. z. sz. törvények.

⁴⁴ A 125/2016 Z. z. sz. polgári vitás perrendtartás, polgári nem vitás perrendtartás, közigazgatási bírósági perrendtartás elfogadásával kapcsolatos egyes intézkedésről és más törvények módosításáról szóló törvényről van szó.

⁴⁵ E törvény egyidejűleg módosította a választási kampányról szóló törvényt is.

önkormányzat szerveinek és magasabb területi egység szerveinek választása ugyanabban az időben történik (azonos napon).⁴⁶ Erről a törvényalkotói döntésről Szlovákiában hosszú vita folyt (alapjában az önkormányzati kerületek 2001-ben történt első választásától kezdődően). Célja a választási részvétel növelése, főleg az önkormányzati kerületek szervei választásának esetében.⁴⁷ Mondható, hogy az összes politikai párt azt az (optimista) véleményt támogatja, hogy a helyi és a regionális választások ugyanazon napon történő végrehajtása automatikusan növeli a voksolók részvételét mindkét választás esetében. Annak ellenére, hogy e nézetnek van racionalitása, azt csak a jövő mutatja meg, hogy e rendelkezés milyen mértékben teljesíti az elvárásokat.⁴⁸

A választási törvényeknek a választási kódex elfogadása utáni második szerkezeti módosítását a 165/2017 Z. z. sz. törvény végezte el. Az idézett módosítás *az önkormányzati kerület elnöke választásának rendszerét változtatta meg. Az addigi kétfordulós többségi választási rendszer helyébe* (az első fordulóban a megválasztáshoz a voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségére volt szükség, a második fordulóba az első körben legtöbb szavazatot nyerő két jelölt került, a megválasztáshoz egyszerű szavazattöbbség volt szükséges), *relatív többségű egyfordulós választási rendszer lépett*. E törvényalkotói módosítást később értékelni fogjuk.

Az olyan követelmények kapcsán, mint a választási jogszabályok áttekinthetősége és érthetősége a laikusok számára, elsősorban azt kell megemlíteni, hogy *a kodifikált típusú törvények általában objektíve sokkal több rendelkezést tartalmaznak, mint az egyes választási típusokról szóló külön törvények*. E tény eleve sokat követel azoktól a polgároktól, akik a választási kódex tartalmát teljes egészében meg akarják ismerni, és az érvényes választójogról legalább alapvonalaiban ismereteket kívánnak szerezni. A közönség választási kódexben való eligazodásához sokat segít *a törvény belső szerkezetének racionális rendszerbe foglalása*. Ebből a szempontból a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvényt pozitívnak lehet értékelni. A választási kódex kilenc részből áll. Az első, *Általános rendelkezések* címet viselő rész az összes választási típus, továbbá az államelnök elmozdításáról szóló népszavazás, valamint az országos népszavazás közös szabályait tartalmazza. A következő részek az egyes választási típusokról, az államelnök elmozdításáról szóló népszavazásról és az országos népszavazásról szóló szabályokat tartalmazzák.⁴⁹ A választási kódex belső szerkezete tehát logikusnak és érthetőnek tűnik. Más kérdés ugyanakkor az általános (első)

⁴⁶ A választási kódex módosítását az Alkotmány módosítása előzte meg, amely módosítás a 44/2017 Z. z. sz. alkotmányos törvény által történt. Az Alkotmány újabb átmeneti rendelkezése azt mondta ki, hogy 2017-ben az önkormányzati kerületek szervei öt éves időtartamra lesznek választva (máskülönben négy éves időre választandók). Ezáltal azt érzjük el, hogy az önkormányzati kerületek megbízatása a 2018-ban megválasztandó községi önkormányzati szervek megbízatásával egy időben jár le.

⁴⁷ A választók részvétele az önkormányzati kerületek választásain a Szlovák Köztársaságban már a kezdetektől fogva alacsony. 2001-ben a legelső regionális választásokon a jogosult választók 26%-a vett részt, 2005-ben pedig az önkormányzati kerületek szerveinek választásain a jogosult választóknak csak a 18%-a. E két szám az eddigi részvételi határokat jelenti.

⁴⁸ A községi önkormányzati szervek és az önkormányzati kerületek szervei választására ugyanazon a napon 2022. év őszén kell sort keríteni.

⁴⁹ A 180/2014 Z. z. sz. törvény második részének a címe: *A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának választása*, a harmadik rész címe: *Az Európai Parlament választásai*, a negyedik része: *A Szlovák Köztársaság államelnökének választása*, az ötödiké: *Az államelnök visszahívásáról szóló népszavazás*, a hatodiké: *Az önkormányzati kerületek szerveinek választásai*, a hetediké: *A községi önkormányzati szervek választásai*, a nyolcadiké: *Népszavazás és az utolsó, kilencedik rész címe hagyományosan: Közös, végső és átmeneti rendelkezések*.

részbe sorolt szabályozás terjedelmének aránya a különös szabályozáshoz képest, amely csak az egyes választási típusokra, esetleg a népszavazásra alkalmazható. Erre a kérdésre tekintettel szerintünk a törvényt már nem lehet pozitívan értékelni. Azt gondoljuk, hogy gondosabb és szisztematikusabb előkészületi munkával a választási kódex különös részébe tartozó szabályok közül jóval több lett volna egységesíthető, és így ezeket a kódex általános részébe lehetett volna áthelyezni. Ez kétségtelenül a törvény terjedelmének csökkentését jelentené (a hatályos változat összesen 222 szakaszból áll), valamint a „közfogyasztó” számára növelné a hozzáférhetőséget. E körülményeket figyelembe véve, közel állunk ahhoz a különösen kritikus állásponhoz, hogy a választási kódex az addig érvényes hat választási törvény anyagának csak bürokratikus és mechanikus (formailag „kódexnek” nevezett) jogszabályba való átvételét jelenti. A választási kampányról szóló törvény a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvénnyel szemben kvantitatív szempontból természetesen jelentősen rövidebb (csak 20 szakaszból áll), ám belső szerkezetét tekintve szintén általános és az egyes választási típusokról szóló különös rendelkezéseket kombinálja, annak ellenére, hogy a törvény belső szerkezete (címek) ezt csak részben jelzi(k).

A választási kódex pozitív értékeléséhez az a tény sem járul hozzá, hogy a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága az elfogadását követő rövid időn belül két határozatot bocsátott ki (a 2017. március 22-i PL. ÚS 18/2014 ügyszámú és PL. ÚS 2/2016 ügyszámú határozatok), amelyekben a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény kulcsfontosságú rendelkezéseinek alkotmányellenességéről határozott (az alkotmányellenes rendelkezések a választójog érvényesítésének feltételeit és akadályait szabályozták); az Alkotmánybíróság e határozatairól később még részletesebben beszélünk.

A fent említett tények, beleértve a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény és a választási kampányról szóló törvény értékelő megjegyzéseit, elsődlegesen általánosító jellegűek. Részletesebben az új, napjainkban hatályos választási törvények tartalmáról és értékeléséről a következő alrészekben számolunk be, amelyek belső sorrendje a választási joganyagnak a választási intézményekben tükröződő belső logikájával egyezik meg, valamint az organikusan egymással összekötött fázisokból álló választási eljárást veszi figyelembe.

3.2.1. Az aktív és a passzív választójog

Az alkotmányelmélet képviselőinek nagyobb része a választójogot emberi jogként értékeli. A választójog emberi jogi értékelése a választójog általánosságának elvében tükröződik. *A választójog általánossága* azt jelenti, hogy e jog különbségtétel nélkül mindenkit megillet, vagyis függetlenül attól, hogy az egyének melyik társadalmi, vallási, nemzetiségi, politikai vagy más emberi csoporthoz tartoznak. A választójog általánosságával az a helyzet áll szemben, amikor általánosan elfogadott indok nélkül bizonyos személyek vagy embercsoportok a választásokból ki vannak zárva.

A választójog általánosságával kapcsolatosan különbséget kell tenni

- az aktív választójog (a jelölési és szavazási jogosultság) és a passzív választójog (a megválasztásra való jogosultság) között, továbbá
- a választójog feltételei (választási cenzusok) és a választójog érvényesülésének (gyakorlásának) feltételei (a választójog akadályai) között.

A *választási census* általában alkotmány vagy törvény által szabályozott olyan feltételként értelmezendő, amelynek teljesítése a választójog megszerzésének előfeltétele. A választójog fejlődése szempontjából tipikusnak mondható a választási censusok fokozatos korlátozása. A 21. század küszöbén a nemzetközi standardok keretében kifogás nélkül csak az életkori censzust és az állampolgársági censzust fogadják el,⁵⁰ részben pedig az állandó lakóhely censzusát – csak a helyi és regionális választásokra nézve, illetve a passzív választójog tekintetében a parlamenti választás, továbbá az államelnök választása esetében.⁵¹

A *választójog akadályai* általában alkotmány vagy választási törvények által szabályozott olyan, a választójog gyakorlásának feltételeiként értelmezendők, amelyek be nem tartása a különben választójoggal rendelkező természetes személyekkel szemben gátolja meg a választójoguk érvényesítését addig, amíg ez az akadály fennáll. A közelmúltban alapján véve három választójogi akadályt ismertünk el:

- más emberek egészségének a megvédése (bizonyos személyek választások idején egészségi okokból történő elkülönítése – karantén),
- a cselekvőképesség megvonása vagy korlátozása,
- a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása.

Az utóbbi két akadálnál az elmúlt években a nemzetközi bíróságok gyakorlatában bizonyos korlátok épülnek fel (erről később még részletesebben szólunk). A Szlovák Köztársaságban érvényes aktív és passzív választójog szabályozásának, valamint érvényesítési akadályainak analízisét és értékelését éppen abból a tekintetből végezzük el, hogy vajon a rendelkezések tisztelik-e az aktuálisan elismert nemzetközi standardokat.

A Szlovák Köztársaságban érvényes aktív és passzív választójog feltételei kapcsán már a legelejen hangsúlyozni kell, hogy a *Szlovák Köztársaságban az aktív és passzív választójog feltételeinek szabályozása az általánosan elismert nemzetközi standardoknak megfelel*, illetve bizonyos területeken ennek keretein túl is megy. A választójog alkotmányos szabályozásának analíziséből az következtethető ki, hogy a Szlovák Köztársaság Alkotmánya az aktív és passzív választójog szabályozását jelentős mértékben a törvényre bízza (lásd tanulmányunk 3.1. számú fejezetét).

A közvetlenül választott közhatalmi szervek aktív és passzív választójoga között melőzhetetlen differenciák léteznek, ezért a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény (választási kódex) első (általános) része az aktív és passzív választójogra vonatkozólag csak az életkor censzusának szabályozását tartalmazza, és részletesebben a törvény különös részeiben található szabályokra utal („Szavazni a törvény különös részeiben meghatározott feltételek teljesítése mellett mindenki jogosult, aki legkésőbb a választások napján eléri a 18. életévét” – a választási kódex 3. §-a), a passzív választójoggal kapcsolatosan pedig csak a törvény különös részeiben található szabályozásra utal („A megválasztásra való jogosultság feltételeit a törvény különös részeiben szabályozza” – a választási kódex 5. §-a).

⁵⁰ E tényre mutat rá Molek, aki azt hozza fel, hogy a választás általánosságának elve lényegében a kor és az állampolgárság által korlátozott egyenlőség általános alkotmányjogi elvének a tükröződése. MOLEK 2014, 455.

⁵¹ Az állandó lakóhely censzusát az országgyűlésbe való aktív választójognál alapján véve ugyan szintén elfogadják, a jogtudományban és a nemzetközi bírósági szervek joggyakorlatában azonban már más nézetek is felmerülnek (lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét a Sitaropoulos-ügyben, szintén 2010. július 8-án kelt más ítéletet Görögország ellen, 42202/07. sz. panasz), amely nézetek a jövőben szerintünk dinamikusabbá válnak. OROSZ 2015, 55.; HALÁSZ 2009.

A választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény különös részeiben található rendelkezésekből az általános rész szabályaival együttesen, valamint az Alkotmány vonatkozó szabályaira utalva az következethető ki, hogy *az aktív választójogot*

- *a nemzeti tanács és az államelnök választásánál* azok a szlovák állampolgárok gyakorolhatják, akik legkésőbb a választás napján érték el életkoruk 18. életévét (a választási kódex 3. §-a, 42. §-a és 98. §-a),
- *az Európai Parlament választásánál* a Szlovák Köztársaság területén állandó lak-
hellyel rendelkező szlovák állampolgárokat, továbbá az Európai Közösség más tagállamának a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkező polgárait illeti meg, ezenkívül azok a szlovák állampolgárok gyakorolhatják, akiknek sem a Szlovák Köztársaság területén, sem az Európai Közösség más tagállamának területén állandó lakóhelyük nincs, és ha a választás napján a Szlovák Köztársaság területén tartózkodnak (a választási kódex 3. §-a és 72. §-a),
- *az önkormányzati kerületek szerveinek választásánál* a Szlovák Köztársaság állampolgárait, valamint azokat a külföldieket illeti meg, akiknek állandó lakcímük van az önkormányzati kerület területén fekvő községben vagy olyan katonai kerületben, amely az önkormányzati kerület választásainak céljából az önkormányzati kerület területébe tartozik [a választási kódex 3. §-a és 131. §-a az Alkotmány 30. cikk (1) bekezdésével és a 69. cikk (4) és (5) bekezdésével kapcsolatosan],
- *a községi önkormányzati szervek választásánál* a község lakóit (állampolgárokat és külföldieket) illeti meg, akik a község területén állandó lakcímmel rendelkeznek [a választási kódex 3. §-a és 163. §-a az Alkotmány 30. cikk (1) bekezdésével és a 69. cikk (2) és (3) bekezdéseivel kapcsolatosan].
- A választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény különös részeiben található szabályokból az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit is felhasználva, az derül ki, hogy *a passzív választójog, vagyis a megválasztáshoz való jog* a következő személyeket illeti meg:
 - *a nemzeti tanács választásánál* a Szlovák Köztársaság állampolgárait, akik legkésőbb a választás napján elérik 21. életévüket, és a Szlovák Köztársaság területén állandó lakcímük van [az Alkotmány 74. cikk (2) bekezdése és a választási kódex 43. §-a],
 - *a Szlovák Köztársaság államelnökének választásánál* a Szlovák Köztársaság nemzeti tanácsa képviselőivé választható állampolgárai, akik a választás napján elérik 40. életévüket [az Alkotmány 103. cikk (1) bekezdése],
 - *az Európai Parlament képviselőinek választásánál* a Szlovák Köztársaság állampolgárait illeti meg, akik legkésőbb a választás napján elérik 21. életévüket, valamint az Európai Közösség más tagállamának polgárai, akik legkésőbb a választás napján elérik 21. életévüket, és az Európai Közösség állampolgárságuk szerinti tagállamában nem veszítették el választójogukat (a választási kódex 73. §-a),
 - *az önkormányzati kerület gyűlése képviselőinek választásánál* azokat az önkormányzati kerület lakóit (állampolgárokat és külföldieket) illeti meg, akiknek állandó lakcímük van a községben vagy a katonai kerületben, amelyek annak a szavazóköri területén fekszenek, amely szavazóköri területként indulnak, és legkésőbb a választás napján elérik 18. életévüket [az Alkotmány 30. cikk (1) bekezdése és a választási kódex 132. §-a],

- *az önkormányzati kerület elnökének választásánál* azokat az önkormányzati kerület lakóit (állampolgárokat és külföldieket) illeti meg, akik legkésőbb a választás napján elérik 25. életévüket [az Alkotmány 30. cikk (1) bekezdése és a választási kódex 133. §-a],
- *a községi gyűlés képviselőjének választásánál* azokat a községi lakosokat (állampolgárokat és külföldieket) illeti meg, akik abban a községben, amelyben jelöltként indulnak, állandó lakcímmel rendelkeznek, és legkésőbb a választás napján elérik 18. életévüket [az Alkotmány 30. cikk (1) bekezdése a választási kódex 164. §-ával együttesen],
- *a község polgármesterének választásánál* azokat a községi lakosokat (állampolgárokat és külföldieket) illeti meg, akiknek a község területén állandó lakcímük van, és legkésőbb a választás napján elérik 25. életévüket.

A község polgármesterévé való megválasztás jogához néhány konkrétabb megjegyzést szükséges hozzáfűzni. A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény eredeti változata ugyanis a 165. §-ában a községi rendszerről szóló 365/1990 Zb. sz. törvény később módosított változatának (a továbbiakban: a községi rendszerről szóló törvény) 13. § (1) bekezdése harmadik mondatára utal, amelynek értelmében „[a] polgármesteri tisztség gyakorlásának feltétele legalább a középiskolai végzettség elérése”. A választási kódex eredetileg tehát a községi rendszerről szóló törvény módosításával együtt (amely a választási kódex jóváhagyásával egyidejűleg történt) *a polgármester tisztségének gyakorlásánál műveltségi cenzust hívott életre*, mivel e tisztség gyakorlását bizonyos fokú műveltség eléréséhez kötötte. Az objektivitás szempontjából meg kell jegyezni, hogy a választójog érvényesítésének feltételeiről szóló törvény kormányjavaslata a műveltségi cenzust nem tartalmazta, az csak a törvényalkotási folyamat végső fázisában került be a törvény elfogadott szövegébe, amikor a nemzeti tanács 35. ülésén, közvetlenül a második olvasat során a nemzeti tanács képviselőinek többsége elfogadta a 16 képviselő (SMER-SD képviselők) módosító javaslatát.⁵² E módosító javaslatnak része volt egy arról szóló rendelkezés is, hogy a módosítás 2014. július 1-jén lép hatályba (a választási kódex többi rendelkezésével szemben, amelyek a záró rendelkezések értelmében 2015. július 1-jén lépnek majd hatályba).⁵³ Ebből arra lehet következtetni, hogy a módosító javaslatot előterjesztő képviselők csoportja a műveltségi census feltételének érvényesülését már a 2014. november 15-ére kitűzött községi önkormányzati szervek választásánál el akarta érni.

Közvetlenül a választási kódexnek a Szlovák Köztársaság Törvénytárában való publikálását követően a műveltségi censzusról szóló rendelkezéseit 35 nemzeti tanácsi képviselő

⁵² Elégge furcsa, hogy az előterjesztő (kormány) képviselője, a belügyminiszter Robert Kaliňák (a SMER-SD jelöltje) a módosító javaslattól elhatárolódott, és alkotmányellenesnek minősítette (!). Különös viszont az is, hogy utólag az Alkotmánybíróság előtt indított eljárásban (PL. ÚS 2/2014 ügyszám alatt) a kormány az álláspontjában a képzettségi census védelmére törekedett (!).

⁵³ A módosító javaslatot azzal indokolták, hogy a hatályos jogszabály értelmében a polgármester hatásköre nagyon tág, és rendkívül szélesen szabályozza az ügynevezett államigazgatási átruházott végrehajtást is, ami a polgármesterek legalább középiskolai végzettségét igényli. Másrészt nem lehet mellőzni azt sem, hogy e módosító javaslathoz nyilvánvalóan populistá vonásai vannak, mivel főleg a roma kisebbség ellen irányul, amely kisebbség soraiból a legutolsó önkormányzati választásokon több polgármester került ki. E polgármesterek többsége írástudatlan volt (a roma etnikai csoport és a többi lakosság közötti viszony manapság Szlovákiában a legkomolyabb szociális, gazdasági és politikai problémák közé tartozik).

megtámadta az Alkotmánybíróságon, amivel az Alkotmány 125. cikk (1) bekezdése értelmében előírt jogszabályok összhangjáról szóló eljárás kezdődött meg. A javaslatot az Alkotmánybíróságnak már 2014. július 9-én kézbesítették, és az Alkotmánybíróság ezt 2014. szeptember 10-i PL. ÚS 18/2014 sz. végzésével további eljárásra fogadta be, és egyúttal a megtámadott törvényi szabályozás hatályát felfüggesztette. Az Alkotmánybíróság fent említett végzését a Szlovák Köztársaság Törvénytárában 2014. szeptember 17-én publikálták (239/2014 Z. z. szám alatt), és ezáltal a 2014. novemberi önkormányzati választásokon való felhasználását meggátolták.

A képviselők csoportjának javaslatáról az Alkotmánybíróság utólag, a már említett 2017. március 22-i PL. ÚS 18/2014 sz. határozattal úgy döntött, hogy a műveltségi cenzusról szóló választási törvény előírása a Szlovák Köztársaság Alkotmánya több rendelkezését sérti. Az Alkotmánybíróság ehhez a zárótételhez az arányosság vizsgálatával jutott, amelynek keretében többek között kimondta, hogy *a középiskolai végzettség szabályozása nem megfelelő eszköz a polgármesteri tisztség gyakorlásához*, mivel „a jogrend tiszteletére közvetlenül nem alkalmas. A jogrendet sokszor nem tisztelik a főiskolai végzettségű személyek, ugyanakkor tisztelhetik a kötelező alapiskolai végzettséggel rendelkezők”. Az Alkotmánybíróság szerint a középiskolai végzettség megkövetelése „nem tartozik a község polgármesteri tisztségének rendes gyakorlásához szükséges kötelező eszközök közé”, mivel a tisztség gyakorlása „más intézkedésekkel is” teljesíthető. Az indokolás végén az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a műveltségi cenzus bevezetése a polgármesteri tisztség gyakorlásának esetében *„a demokratikus állam koncepciójával ellentétes*, mivel a valódi demokrácia nem létezhet a nép szuverenitásának és a rendszeres szabad választások által megválasztandó képviselők választójogának elismerése nélkül”.

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás lassúságára főleg az összehasonlító jellegű adatok összegyűjtésére irányuló törekvés hatott leginkább,⁵⁴ de nem mellőzhetjük azt a tényt sem, hogy az alkotmánybírák véleménye e kérdésben nem volt egyértelmű (annak ellenére, hogy a rendelkező résszel egyet nem értő bírák közül csak egy fűzött a határozathoz saját különvéleményt) ezért reálisan az a veszély állt fenn, hogy eljárási indokok miatt a képviselők csoportjának javaslatát el kell majd utasítani.⁵⁵

3.2.2. A választójog akadályai

A választójog akadályaival kapcsolatban az alkotmányos szabályozás analiziséből azt lehet kikövetkeztetni, hogy *az alkotmányozó a választójog akadályainak jogi szabályozását teljes mértékben a törvényre bízta*. Meg kell jegyezni, hogy a választójog akadályainak

⁵⁴ A beszerzett összehasonlító ismeretekből az derül ki, hogy az európai országok közül a passzív választójog végrehajtásához szükséges minimális képzettség feltételét (vagyis Törökország esetében inkább az írástudás feltételét) csak Törökország jogrendje szabályozza (az országgyűlés képviselőjévé, államelnöki tisztségre, polgármesteri tisztségre és ugyanígy a községi gyűlés tagjává való megválasztás esetében), ezenkívül néhány Európán kívüli ország jogrendje ismeri (például Tádzsik Köztársaság, Chile, Egyiptom, Thai Királyság, Bhután, Pakisztán, Kongó, Indonézia, Irán, Irak, Szomália, Omán vagy Líbia).

⁵⁵ A Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága már három éven át 10 bíróval, nem teljes összetételben dolgozik (három bírói hely megüresedett), ami komolyan megnehezíti a plénumban történő szavazást, mivel az itt megvitott határozatok elfogadásához a bírák szavazatainak abszolút többsége szükséges (hét szavazat).

szövegezésénél a törvényalkotót a 2009. február 11-i PL ÚS 6/08 ügyszámú alkotmánybíróági határozat korlátozta, amellyel az Alkotmánybíróság a 331/2003 Z. z. sz. az Európai Parlament választásairól szóló törvény, valamint a 334/2004 Z. z. sz. a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa választásáról szóló törvény szabályainak alkotmányellenességét mondta ki. Az alkotmányellenes jogszabályok az Európai Parlament és nemzeti tanácsba való aktív választójog akadályaként a szabadságvesztés-büntetésének végrehajtását szabályozták.⁵⁶ Az Alkotmánybíróság nem tett eleget a javaslat azon részének, amelyben a legfőbb ügyész a községi és kerületi önkormányzati szervek választásánál szabályozott szabadságvesztés büntetésben részesült személyek aktív választójoga akadályának alkotmányellenességét támadta meg. Az Alkotmánybíróság az álláspontját a következőképpen indokolta:

- a községi és kerületi önkormányzati szervek hatáskörének korlátozásával, amely tárgyi szempontból a szabadságvesztés büntetésben részesült személyekre nem vonatkozik, valamint
- azzal, hogy a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának idején e személyek nem tartoznak azon személyek területi csoportjához, akiknek a törvény a területi önkormányzat szerveinél választójogot adományoz, és a büntetés végrehajtásának következtében a községben való állandó lakóhelyük fenntartása (a szavazati jog fő feltételeként) csak formális.

Az Alkotmánybíróság szintén elutasította a javaslatnak azt a részét, amelyben a legfőbb ügyész a szabadságvesztésben részesült személyek passzív választójogának alkotmányellenességét kifogásolta. Az Alkotmánybíróság következtetését egyrészt a szabadságvesztés büntetés lényegével indokolta, amely *önmagából* a szabadságvesztés végrehajtása alatt álló személyeknek nem engedi meg a közhivatal teljes mértékű gyakorlását (a személyes szabadságuk korlátozására tekintettel), másrészt a közhivatal gyakorlása és a szabadságvesztés végrehajtása összeférhetlenségének erkölcsi aspektusát hangsúlyozta.

Az Alkotmánybíróság határozatát, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát tiszteletben tartva a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény kormányjavaslata a választások összes típusára nézve csak egy aktív választójogi akadályt ismer, mégpedig a személyes szabadság közegészség megvédése miatti törvényes korlátozásának akadályát (karantén). A jóváhagyott (Nemzeti Tanács bizottságainak közös jelentésében foglalt) módosító javaslat értelmében végső soron a választási kódex 4. §-a az aktív választójog három akadályát hívta életre:

- a) a törvény által szabályozott személyes szabadság korlátozását a közegészség védelmének céljából,
- b) a szabadságvesztés büntetés végrehajtását, amely büntetés a különösen komoly bűncselekmény elkövetéséért volt kiszabva,
- c) a cselekvőképesség elvonását.

A törvény kormányjavaslata a megválasztásra való jogosultságnak (passzív választójognak) csak egy akadályát szabályozta, mégpedig a „szabadságvesztés büntetésének végrehajtását”.

⁵⁶ Az államelnök megválasztásáról szóló törvényről az Alkotmánybíróság nem fogadott el állásfoglalást, mivel e törvény már eredeti, módosítatlan formájában sem szabályozta a szabadságvesztés végrehajtását az aktív választójog akadályaként.

Az elfogadott (szintén a Nemzeti Tanács bizottságainak közös jelentésében foglalt) módosító javaslat értelmében végső soron a választójog feltételeiről szóló törvény 6. §-a a passzív választójog szintén három akadályát vezette be, mégpedig:

- a szabadságvesztés büntetés végrehajtását,
- a szándékos bűncselekményért való érvényes elítélést, hacsak az ítélet hatálya alól nem mentesült,⁵⁷
- a cselekvőképesség elvonását.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns gyakorlatára tekintettel a döntéseiből az következtethető ki, hogy kifogásai vannak a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásánál az aktív választójog akadályával szemben, és a cselekvőképesség korlátozásából adódó akadállyal szemben, ezért nyilvánvaló volt, hogy a Nemzeti Tanács által elfogadott döntés feszült viszonyba kerül az Alkotmánnyal, valamint az emberi jogokról és alapszabadságokról szóló nemzetközi szerződésekkel is.⁵⁸ E feltevést a 2017. március 22-i PL ÚS 20/2016 ügyszámú alkotmánybíróági határozat teljes mértékben alátámasztotta. Az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész és a közjogok védelmezője (ombudsman) javaslata alapján kimondta, hogy az aktív választójog a különösen veszélyes bűncselekmény elkövetéséért kiszabott szabadságvesztés-büntetés végrehajtásával, valamint a cselekvőképesség (bíróági döntés nélküli) elvonásával kapcsolatos akadályok a szlovák Alkotmánnyal, valamint az emberi jogokról és alapszabadságokról szóló nemzetközi szerződésekkel nincsenek összhangban. Az Alkotmánybíróság e következtetésre főleg a nemzetközi bíróági fórumok releváns gyakorlata,⁵⁹ valamint a saját eddigi döntései alapján (PL. ÚS 6/08) jutott, és ez esetben is az arányosság vizsgálatát hajtotta végre.

3.2.2. A választás kitűzése

A választás kitűzése az időpont szempontjából a választási eljárás első fázisát jelenti, amely után logikus sorrendben további cselekmények sorozata következik. A meglehetősen

⁵⁷ A pénzbüntetés befizetése után Szlovákiában az ítélet hatálya alól mentesül, nem található többé az erkölcsi bizonyítványban.

⁵⁸ E tényre már a jogelmélet is rámutatott. Lásd például: SVÁK–BALOG 2014, 205.; SOMOROVÁ 2015, 58.

⁵⁹ Főleg a következő ítéletekről és határozatokról van szó: EJEB ítéletei: 2005. október 6-i Hirst az Egyesült Királyság elleni ügyben (2. sz.), 2010. április 8-i Frodl Ausztria ellen, 2012. május 22-i Scoppola Olaszország ellen (3. sz.), 2013. december 9-i Anchugov és Gladkov Oroszország ellen, továbbá az ENSZ Emberi jogok Tanácsának 2011. március 21-i határozata a Yevdokimov és Rezanov Orosz Föderáció elleni ügyben, valamint az Európai Közösség Bíróságának következő határozatai: Volker und Markus Schecke és Eifert, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662 sz. ítélet, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474 sz. ítélet és Thierry Delvigne Commune de Lesparre Médoc és Préfet de la Gironde elleni ügyben hozott C-650/13, EU:C:2015:648 sz. ítélet (a különösen komoly bűncselekmény elkövetéséért való szabadságvesztés végrehajtása alatt álló személyek aktív választójogának akadályáról), vagy az EJEB a 2008. március 27-én Shtukaturov Oroszország elleni ügyben hozott ítélete, de főleg a Kiss Alajos Magyarország elleni ügyében 2010. május 20-án hozott ítélete és az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága Bujdosó Zsolt és többiek Magyarország elleni ügyében 2013. szeptember 9-én hozott döntése, ami a cselekvőképtelenek aktív választójogának érvényesülését illeti [az Alkotmánybíróság határozatának e részében az Európai Bizottság Miniszteri Tanácsának 2011. november 16-i CM/Rec(2011)14. sz. fogyatékosággal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló irányelvét is figyelembe vette].

véglegesnek tűnő hagyományokkal, valamint a Szlovák Köztársaság Alkotmánya 89. cikk (2) bekezdése *d*) pontjának szabályozásával összhangban a választójog feltételeiről szóló törvény a választás összes típusának kitűzését a nemzeti tanács elnökének hatáskörébe helyezi. E megoldás ellen nem lehet komolyabb kifogásunk, annak ellenére sem, hogy a parlament elnökét a Szlovák Köztársaságban nem lehet „apolitikus” szervnek minősíteni. A választások kitűzése hatáskörének gyakorlása ugyanis nem jelenthet komolyabb előnyt azon politikai alanyoknak, akik közül a parlament elnöke is kikerült, mégpedig főleg az Alkotmánynak a rendszeres időközönként ismétlődő választások elvét szabályozó 30. cikk (2) bekezdésére tekintettel. Ennek az alkotmányos elvnek a tiszteletben tartása jelentős módon korlátozza a választás napjának kitűzésével kapcsolatos politikai számításokat. Ezen túlmenően a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény egységesen azt a posztulátumot állította fel, miszerint a nemzeti tanács, az Európai Parlament, valamint a területi önkormányzat választásait „*legalább 110 nappal a választás napja előtt*” kell kitűzni. Érthetetlen viszont számunkra az a tény, hogy hasonló szabályozás az államelnök választásánál nem létezik, mivel a választásokat a nemzeti tanács elnöke a törvény 106. § (1) bekezdése értelmében „*legkésőbb 55 nappal a választás napja előtt*” köteles kitűzni, ezzel a határidőt az összes többi választással szemben pontosan a felére rövidítették (!).

Pozitívan értékelhető az a tény, hogy a választási kódex nagyon pontosan [20. § (2) bekezdés] szabályozza, mi legyen a választások kitűzéséről szóló határozat tartalma (főleg a választás napját, a szavazókörök létrehozására és a szavazóhelyiségek meghatározására szolgáló határidőt, a szavazatszedő bizottságok létrehozására és első ülésük összehívására szolgáló határidőt). Szintén pozitívan értékelhető az is, hogy a választási kódex a választás összes típusára nézve egyenlően szabályozza a választás napjának, illetve a választás idejének kiszabását – *a választások egy napon (szombaton) belül zajlanak le, és 7 órától 22 óráig tartanak*. A község polgármestere jogosult a helyi feltételekre tekintettel a szavazás kezdetét korábbi időpontra előrehozni, de legfeljebb két órával [választási kódex 20. § (3) bekezdés]. A választás kitűzéséről szóló határozatot a Szlovák Köztársaság Törvénytárában kötelező megjelentetni [választási kódex 20. § (1) bekezdés].

3.2.3. A választókerületek és a szavazókörök

A választási terület választókerületekre történő szétosztása és a választókerületek határainak megállapítása általában lehetőséget ad a választási geometriára, amelynek köszönhetően nem lényegtelen módon némelyik jelölt, illetve induló politikai párt jogosulatlan előnyhöz juthat, mivel az összes jelölt választott tisztséghez jutása egyenlőségének alapelvét reálisan veszélyeztetheti.

A Szlovák Köztársaságban a választási geometria veszélye a nemzeti tanács, az Európai Parlament, az államelnök, az önkormányzati kerületi elnök és a községi polgármester választásánál nem létezik, mivel *e választásoknál a választókerületeket a törvény szabályozza*.

A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény a nemzeti tanács,⁶⁰ valamint az Európai Parlament választásának szabályozása során egyetlen többmandátumú, a Szlovák Köztársaság egész területét felölelő választókerületet alkot, természetesen úgyszintén egyetlen egymandátumú (a Szlovák Köztársaság egész területét felölelő) választókerületet szabályoz az államelnök választásának esetében, továbbá egyetlen egymandátumú (az önkormányzati kerület egész területét felölelő) választókerületet alkot az önkormányzati kerület elnökének választásánál, végül szintén egyetlen egymandátumú (a község egész területét felölelő) választókerületet ismer a polgármester választásánál is.

Az önkormányzati kerületek gyűlései képviselőinek választása érdekében az összes önkormányzati kerületben *többmandátumú választókerületek* jönnek létre. A törvény az egyenlőség (a szavazatok egyenlő súlya) elvének tiszteletben tartása érdekében kimondta azt a követelményt tartalmazza, hogy az önkormányzati kerületek „gyűléseinek képviselői az önkormányzati kerület lakosai számához viszonyított *arányban* választandók” [választási kódex 134. § (1) bekezdés]. Alapjában hasonló szabályozást, vagyis a községi lakosok számához viszonyított arányban többmandátumú választókerületek kialakítását ismeri a törvény a községi gyűlések választásainál létrehozott választókerületeknél is (egy választókerületben legfeljebb 12 képviselőt lehet választani). A városrészekre osztott városokban viszont „egymandátumú választókerületek is kialakíthatók, ha a városrész lakosainak számára a községi gyűlés egyetlen képviselője esik” [választási kódex 166. § (1) bekezdés]. Ugyancsak az az eddig érvényes szabály maradt hatályban, hogy olyan községben, amelyben 12 vagy kevesebb községi gyűlési képviselőt kell megválasztani, egyetlen választókerület jöhet létre [választási kódex 166. § (2) bekezdés].

Úgy a választókerületek és határaik kialakításának, mint a képviselői mandátumok számának megállapítása hatáskörét a törvény logikusan és helyesen az önkormányzati kerület gyűlésére, illetve a községi gyűlésre bizza. Azok e hatáskört „a választások kitűzéséről szóló határozatban kiszabott határidőn belül” gyakorolni kötelesek [választási kódex 134. § (2) bekezdés és 166. § (3) bekezdés]. Kérdés, hogy vajon e határidőt nem lett volna-e jobb a törvényben szabályozni, mégpedig olyan időtartamban, amelyben az illető politikai pártok esetleg reálisan is kifogásolhatnák az önkormányzati kerület gyűlésének, illetve a községi gyűlésnek a választókerület kialakításáról és a mandátumok számának megállapításáról szóló határozatát. A törvényalkotó nyilvánvalóan nem gondolt arra (vagy lehet, hogy szándékosan elmulasztotta azt), hogy *hogyan kell eldönteni azokat a helyzeteket, ha a gyűlések az egyenlőség elvével (nyilvánvaló) ellentétesen döntenek a választókerületek kialakításáról, ennek határaitól, valamint a mandátumok számáról, vagyis választási geometriát érvényesítenek*. Vitatható ugyanis az a tény, hogy a választások lebonyolításáig fennmaradó határidőn belül reálisan lehetséges a korrekciót biztosítani, mivel a választás kitűzéséről szóló

⁶⁰ A Nemzeti Tanács választásai érdekében egyetlen 150 mandátumos, a Szlovák Köztársaság egész területét körülhatároló választókerület meghatározása a választójog feltételeiről szóló törvény elfogadása idejében (és manapság is) a 3.1. alfejezetben felsorolt indokok miatt a publicisták, politikai kommentátorok, és szakmai közösség (főleg politológusok) kritikájával találkozott. Objektíve több indok létezik a parlamenti választások során a választási terület több választókerületre történő szétosztására, amelynek pozitív hatása lehetne. Annak ellenére a távolabbi jövőben sem várható a Szlovák Köztársaságban e módosítás elfogadása. A Szlovák Köztársaságban ugyanis napjainkban erősen dominálnak az úgynevezett „egy személy” pártjai, amely pártok az ilyen módosításban természetesen politikailag nem érdekeltek, annak ellenére sem, hogy gyakran célszerűségi okokból ellentétesen nyilatkoznak.

határozatban megállapított határidő erre kétségkívül rövid lesz. Ugyanakkor a törvény nem ad választ arra sem, milyen jogi eszközök felhasználásával jogosultak a választópolgárok megkövetelni azt, hogy a választókerületek az egyenlőség elvét tiszteletben tartva legyenek megalapítva (!).

A szavazóköröket illetően a kialakításuk elvei az összes választási típusra nézve egyenlő módon vannak a törvényben szabályozva (választási kódex 8. §). A szavazókörök létrehozását és a szavazóhelyiségek meghatározását a törvény az előző jogszabályhoz hasonlóan a községi (városi) polgármesterekre bízta, mégpedig a választás kitűzéséről szóló határozattal megállapított határidőkben [választási kódex 8. § (1) bekezdés]. A törvény rendelkezése értelmében a szavazókört úgy kell létrehozni, hogy legalább 1000 voksolót öleljen fel [választási kódex 8. § (2) bekezdés]. Az előző jogszabályhoz képest [lásd például a 46/1999 Z. z. sz. törvény 3. § (3) bekezdését] a törvény már nem ad lehetőséget a különleges szavazókörök kialakítására az egészségügyi, népjóléti intézményekben, fogházakban és börtönökben. Az államnak a voksolók szavazáshoz való hozzáférhetőségének egyszerűsítésére szolgáló pozitív kötelezettsége szempontjából a törvényalkotó e megoldása jónak tűnik. A választási kódexben található törvényi rendelkezés értelmében ugyanis a község polgármestere „a szavazóhelyiség meghatározásánál arra figyel, hogy a szavazóhelyiségbe az egészségükben korlátozott voksolók is minél könnyebben bejuthassanak”. A fenti rendelkezés viszont e személyek fogyatékoságát csak részben egyensúlyozhatja ki.

3.2.4. A voksolók nyilvántartásba vétele

A választás rendes végrehajtásának érdekében kívánatos megfelelő időben a választás előtt összegezni és korszerűsíteni a választójoggal adott pillanatban (vagy a jövőben a legközelebbi választások napján) rendelkező konkrét természetes személyek (választásra jogosultak) körét. Erre a célra szolgál a voksolók nyilvántartásba vétele. *Ennek eredménye az összes jogosult választópolgár adatait tartalmazó voksolók névjegyzékének feldolgozása. Csak e jegyzékben szereplő természetes személy (alábbiakban majd szólunk a kivételekről) jogosult szavazni. A voksoló csak egy névjegyzékben lehet bejegyezve. Ezáltal azt biztosítják, hogy ugyanazokon a választásokon ne szavazhasson többször. A fenti szempontokra tekintettel a voksolók jegyzéke azon kulcsfontosságú szervezeti és jogi eszközök egyike, amelyek felhasználásával a választójog általánossága és egyenlősége garantálható.*

A választási kódex az előző jogi szabályozáshoz képest a voksolók nyilvántartásba vételénél komolyabb változásokat nem eredményezett. Pozitívan értékelhető az a tény, hogy a jogi szabályozás precízebb lett, és egyetlen jogszabályban egyesítette az összes választási típusra vonatkozó rendelkezést. A választási kódex *a törvény erejénél fogva történő* nyilvántartásba vételt (törvény erejénél fogva a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkező voksolók vannak bejegyezve) és az önkéntes nyilvántartásba vételt ismeri. Az önkéntes nyilvántartásba vétel azokra a voksolókra vonatkozik, akiknek nincs a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhelyük, valamint az Európai Parlament választásának céljából azokra az európai uniós tagállamoknak a polgárait, akik a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkeznek.

A törvény erejénél fogva történő nyilvántartásba vétel, vagyis a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkező voksolók bejegyzése a községekre van bízva

(Pozsonyban és Kassán a városrészek gyakorolják). Ezeknek hivatali kötelessége a *voksolók állandó névjegyzékének* elkészítése és vezetése a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény 9. §-a értelmében. Az állandó névjegyzékbe a község bejegyzik azokat a voksolókat, akiknek *a községben állandó lakóhelyük van*. A voksoló csak egy állandó névjegyzékben szerepelhet. A voksolóról az állandó névjegyzékben a következő adatok jegyzendők be:

- vezeték- és keresztnév,
- személyi szám, ha külföldről van szó, és ha nem kapott személyi számot, akkor a születési dátum,
- állampolgárság,
- állandó lakóhely községe, utca és házszám.

A község akkor köteles a voksolót az állandó névjegyzékből törölni, ha

- más községben jelentette be az állandó lakóhelyét,
- meghalt, vagy holtnak nyilvánították,
- lejárt az állandó tartózkodása a Szlovák Köztársaság területén.

Ha a voksoló megváltoztatja a vezeték- vagy keresztnévét, illetve a községben az állandó lakcímét, a község megváltoztatja az állandó névjegyzéket. E célból a község köteles folyamatosan megállapítani azokat a tényeket, amelyek az állandó névjegyzék megváltozását jelenthetik, mégpedig a következők szerint:

- a saját nyilvántartásai alapján,
- a közhatalom illetékes szervei bejelentéseinek alapján (e szervek a törvény erejénél fogva kötelesek az adott községnek haladéktalanul bejelenteni a voksolók személyi státuszát érintő adatokat), illetve
- az úgynevezett kifogásolási eljárás eredménye alapján.

A voksolók állandó névjegyzéke ugyan nem tekinthető meg nyilvánosan, másrészt a választási kódex 10. §-ának értelmében, amelynek a címe: *Kifogásolási eljárás*, a voksolónak joga van a község hivatalos óráiban utána néznie, vajon be van-e jegyezve az állandó névjegyzékbe, vajon a bejegyzett adatai teljesek és valódiak-e, ugyancsak jogosult továbbá kérni az adatok kiegészítését vagy a szükséges javítások végrehajtását. A községnek kötelessége a voksoló kérelmét kielégítenie, vagy három napon belül írásban értesíteni őt azokról az okokról, amelyek miatt nem tud eleget tenni a kérelmének. Ha a község nem javítja ki a hibákat vagy a hiányosságokat az állandó névjegyzékben, az érintett voksoló jogosult az általános illetékességű járási bírósághoz fordulni és javasolni a javítás végrehajtásáról vagy az állandó névjegyzék kiegészítéséről szóló határozat kiszolgáltatását. A járási bíróságnak kötelessége e javaslatról a javaslat benyújtásától számított öt napon belül döntenie. A bíróság határozata alapján a névjegyzék módosítását a község intézi. A választás napján az állandó névjegyzékben való ilyen változás elintézésére a szavazókörben a szavazókör szavazatszedő bizottsága illetékes. Az állandó névjegyzék adatai alapján a község a választási kódex 11. §-ának rendelkezései értelmében elkészíti az egyes szavazókörök *voksolóinak névjegyzékét*. E jegyzéket a község legkésőbb egy órával a szavazás megkezdése előtt átnyújtja a szavazókör szavazatszedő bizottságának. A törvény szintén engedélyt ad

a szavazóköri szavazatszedő bizottságainak, hogy a szavazás napján más törvény különös részeiben szabályozott voksolókat is bejegyezzenek (erről részletesebben később).

Az önkéntes nyilvántartásba vétel elsősorban a Szlovák Köztársaság szavazópolgáraitra vonatkozik, akiknek a Szlovák Köztársaság területén nincs állandó lakóhelyük. Ezek a voksolók jogosultak saját kezdeményezésükből, azaz önkéntesen bejegyeztetni magukat (kizárólag) a nemzeti tanács választásának céljából. A választási kódex 45. §-ának értelmében a Belügyminisztérium van megbízva a *vksolók különös névjegyzékének* összeállításával és vezetésével, amelybe azok a szlovák állampolgárok jegyzendők be, akiknek nincs állandó lakóhelyük a Szlovák Köztársaság területén, és benyújtották a *postai úton történő szavazásra vonatkozó kérelmüket*. A kérelmet legkésőbb 50 nappal a választás napja előtt kell a Belügyminisztérium számára kézbesíteni, és tartalmaznia kell a törvény által szabályozott adatokat (vezeték-, keresztnév, személyi szám, a külföldi tartózkodás címe). A Belügyminisztérium a szavazás napján átadja a voksolók különös névjegyzékét két egyenértékű példányban a Választás és Politikai Pártok Finanszírozásának Ellenőrzésére Szolgáló Állami Bizottságnak (a továbbiakban: Állami Bizottság).

A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény az önkéntes bejegyzést az Európai Parlament választására vonatkozóan is szabályozza. *Az Európai Parlament választásának céljából önkéntesen bejegyezhetők az Európai Közösség tagállamainak polgárai, akiknek a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhelyük van.* Az Európai Parlament választásának céljából a voksolók névjegyzékének összeállítási szabályai a választási kódexben teljes mértékben különlegesek (75. §). Az Európai Unió más tagállamainak polgárai kötelesek legkésőbb 40 nappal a szavazás napja előtt kérelmezni az illető községnél a nyilvántartásba vételt (máskülönben a voksolók névjegyzékébe való bejegyzési joguk megszűnik). A voksolók névjegyzékébe való bejegyzésre irányuló kérelemnek a törvény által szabályozott adatokat kell tartalmaznia, amelyek között tartalmilag a következő kijelentésüknek is szerepelniük kell:

- az Európai Közösség tagállamának megnevezése, amelynek a kérelmező az állampolgára, továbbá annak a választókerületnek a megnevezése, amelyben legutolsó alkalommal a voksolók névjegyzékében be volt jegyezve,
- annak kijelentése, hogy szavazati jogát csak a Szlovák Köztársaság területén gyakorolja, és hogy
- az Európai Közösség tagállamában, amelynek a kérelmező az állampolgára, nem volt ellene a szavazójogot kizáró kihirdetett határozat.

A voksolók névjegyzékébe való bejegyzésről, esetleg be nem jegyzésről a község a kérelmezőt írásban haladéktalanul tájékoztatja. A kérelmező a voksolók névjegyzékébe való be nem jegyzés esetében a választási kódex 10. §-a értelmében járhat el (lásd fentebb a kifogásolási eljárást). Más tagállamoknak a voksolók nyilvántartásba vett polgárainak névjegyzékét a község törvényes határidőben elküldi a Belügyminisztériumnak, amely ezt az Európai Unió megfelelő tagállamhoz kézbesíti. Ha az unió tagállama bejelenti a Belügyminisztériumnak, hogy a kézbesített voksolók névjegyzékében nyilvántartásba vett személyek valamelyike, aki az illető tagállam polgára, az Európai Parlament esetében a választójogát elvesztette, a Belügyminisztérium ezt a tényt haladéktalanul bejelenti a községnek, amelyben e személynek állandó lakóhelye van. Ilyen esetben a község e személyt a voksolók névjegyzékéből törli.

Bár a voksolók névjegyzéke összeállításának és vezetésének jogi szabályozása a már bevált korábbi szabályozásból indul ki, amelyet pontosít is, kritikusan meg kell jegyezni, hogy jobb minőségű is lehetne, és még inkább megfelelnetne a formálódó nemzetközi standardoknak. Erre tekintettel elsősorban azt kell megjegyezni, hogy a választási kódex a voksolók állandó névjegyzékének és a voksolók névjegyzékének intézményeit csak az egyes községek szintjén szabályozza, vagyis nem említi meg a voksolók országos névjegyzékét (habár *tárgyszerűen* az összes község voksolóinak állandó névjegyzéke és a voksolók névjegyzékei együtt a voksolók országos jegyzékét alkotják). A voksolók országos névjegyzéke kulcsfontosságú biztosítéka lehetne annak, hogy kizárná az egy voksoló több község által vezetett névjegyzékekben való bejegyzését (tehát alapjában többszörös szavazásukat), illetve hogy az adminisztratív problémák következtében kizárná az olyan állapot keletkezését, amikor egy voksoló egyetlen névjegyzékben sem volna nyilvántartásba véve. Szintén (az adatok voksolók névjegyzékéből a hivatalos célokra való operatív beszerzése érdekében) elősegítené az a tény, ha a választási kódex kötelezné a községeket a voksolók névjegyzékeinek elektronikus vezetésére.

3.2.5. A választási szervek

A választás lebonyolításával kapcsolatosan *nélkülözhetetlen feladatokat látnak el a szavazatszedő bizottságok*. A választójog érvényesülésének feladatairól szóló törvény az összes választási típus esetében a szavazókörök szavazatszedő bizottságainak és járási szavazatszedő bizottságoknak a létrehozását rendeli el. Az önkormányzati kerületek szerveinek választása céljából önkormányzati kerületi szavazatszedő bizottságok és kerületi szavazatszedő bizottságok is létesülnek, továbbá a községi önkormányzat szerveinek választása céljából helyi, illetve városi szavazatszedő bizottságok is létrejönnek (a továbbiakban: alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságok). Az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságokra vonatkozólag a választási kódex nem eredményezett komolyabb változást az előző jogi szabályozáshoz képest. Az összes választási típusra nézve a legfelső igazgatási szervként az új jogi szabályozás értelmében a *Választás és Politikai Pártok Finanszírozásának Ellenőrzésére Szolgáló Állami Bizottság* jön létre. A szavazatszedő bizottságok mellett a választási kódex választási szervekként a következő szerveket is megjelöli:

- a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma,
- a Szlovák Köztársaság Statisztikai Hivatala,
- a járási hivatalok,
- az önkormányzati kerületek és
- a községek, amelyeket főleg adminisztratív-szervezési jellegű feladatokkal bíz meg.

A *Választás és Politikai Pártok Finanszírozásának Ellenőrzésére Szolgáló Állami Bizottság* létrehozásának, megalakításának módja, a bizottság összetétele és illetékessége *nyilvánvalóan a választás jogi szabályozásának legértékesebb*, a korábbi szabályozástól eltérő *változása*, amelyet a választási kódex hívott életre. Figyelemreméltó, hogy az Állami Bizottság a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény része lett a nemzeti tanácsi törvényalkotási eljárás során, mégpedig a releváns politikai pártok megegyezése alapján. E politikai megállapodás a Nemzeti Tanács bizottságainak közös jelentésében módosító javaslat formá-

jában tükröződött, amelyet a nemzeti tanács a választási kódex kormányjavaslatának második olvasata során hagyott jóvá. Az oly fontos választási törvényhozás, amelynek a választási igazgatás legfelső szerve megalkotása módjának, szervezetének és hatáskörének szabályozása bizonyult, a választási kódexbe való besorolása a törvényalkotási eljárás parlamenti folyamatában több rizikót, illetve zökkenőt vonhat maga után. Csak a gyakorlat mutatja majd meg azt, hogy milyen mértékig volt sikeres ez a kockázatos „törvényalkotási műtėti beavatkozás”.

Már az Állami Bizottság elnevezéséből is az derül ki, hogy olyan szervről van szó, amely nemcsak a választások összes típusával szembeni legfelső igazgatási szervként lép fel, de a politikai pártok finanszírozásának legfőbb ellenőrzését is gyakorolja,⁶¹ ami önmagában azt a veszélyt jelentheti, hogy vajon képes lesz-e hatékonyan ellátni a törvény által rábízott összes feladatot. A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény a *Választás és Politikai Pártok Finanszírozásának Ellenőrzésére Szolgáló Állami Bizottságot* a „politikai pártok és politikai mozgalmak finanszírozásának ellenőrzésére, a választás igazgatására és a szavazás eredményeinek megállapítására szolgáló független szervként” értelmezi [választási kódex 13. § (1) bekezdés]. A választási kódex viszonylag részletesen szabályozza az Állami Bizottság összetételét és megalakításának módját, valamint határozatai elfogadásának módszereit és hatáskörét (választási kódex 13–16. §§). Ugyanakkor az Állami Bizottságnak a választási kampány ellenőrzésével kapcsolatos feladatkörét a választási kampányról szóló törvény konkretizálja (ezt lásd lejjebb is), és az Állami Bizottságnak a politikai pártok finanszírozásának ellenőrzésével összefüggő feladatait a később módosított politikai pártokról és politikai mozgalmakról szóló 85/2005 Z. z. sz. törvény szabályozza (lásd a törvény 30., 31. és 31a. §-ait).

Az *Állami Bizottságnak 14 tagja van*, közülük 10 tagot – mégpedig arányosan, a képviselői mandátumok száma szerint – azok a politikai pártok delegálnak, amelyek a legutolsó választáson a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsában képviselőt nyertek. Az Állami Bizottság azon tagjai számának, akiket a kormányt alakító politikai pártok (kormánypártok, illetve koalíciós politikai pártok) delegáltak, meg kell egyeznie a nemzeti tanács többi politikai pártja (ellenzéki pártok) által delegált állami bizottsági tagok számával. A törvény megköveteli, hogy a kormány- és ellenzéki pártok képviselőit egyenlősége (5 + 5) az Állami Bizottság teljes választási ciklusában maradjon meg. Az Állami Bizottság megmaradó négy tagja közül egyet az Alkotmánybíróság elnöke, egyet a Legfelső Bíróság elnöke, egyet a Legfőbb Ügyész és egyet a Legfőbb Ellenőrzési Hivatal elnöke delegál.

A választási kódex az Állami Bizottság tagjának tiszttségét köztisztviselőnek minősíti. A választási kódex értelmében az Állami Bizottságnak minden olyan szlovák állampolgár tagja lehet, akinek a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhelye van, büntetlen előéletű (büntetlen előéletű az, akit bűncselekmény elkövetéséért jogerősen nem ítélték el),

⁶¹ Megemlítendő, hogy éppen a választási kódex (amely módosította a 85/2008 Z. z. sz. a politikai pártokról és politikai mozgalmakról szóló törvényt is a politikai pártok finanszírozásának ellenőrzéséről szóló részében) általi Állami Bizottság megalapítása a 181/2014 Z. z. sz. a választási kampányról szóló törvény által nagyon szigorúan szabályozott kampányolás feltételeivel együtt valószínűleg a legnagyobb mértékben járult hozzá ahhoz, hogy közvetlenül az új választási törvények elfogadása után a Szlovák Köztársaságot a GRECO (az Európa Tanács által létrehozott Korrupció Elleni Államok Csoportja) kizárta a megfigyelése alól. Addig az SzK megfigyelés alatt állt, mivel a politikai pártok finanszírozásának áttekinthetősége kötelezettségének be nem tartása miatt ezt rótták ki rá. A GRECO a 65. plenáris ülésén 2014. október 6–10. között Strasbourgban a Szlovák Köztársaság a GRECO ajánlásainak teljesítéséről szóló átmeneti jelentését (a dokumentum teljes címe: *A politikai pártok finanszírozásának áttekinthetősége*) megvitatta, és a SzK nagymértékű pozitív fejlődésére mutatott rá. Erről lásd részletesebben: OROSZ 2015.

teljes cselekvőképességgel rendelkezik, másodfokú főiskolai végzettsége van, és legalább 35. életévét elérte. Ugyanaz a személy az Állami Bizottság tagja legfeljebb két egymást követő választási ciklusban lehet. A választási kódex ugyanakkor az Állami Bizottság tagja tisztségének más köztisztségekkel való összeférhetlenségéről rendelkezik.⁶² Az Állami Bizottság tagjának tisztsége nem munkaviszony keretében végzett tevékenység, de e tisztségének gyakorlásáért a Szlovák Köztársaságban az átlagos havi bér másfélszeresének összegét képező átalányra van joga. (A bizottság elnökének ezenfelül a havi díj 30%-os összegét kitevő személyi pótlék jár.) Az Állami Bizottság tagja jogosult a tisztsége gyakorlásával összefüggő költségei megtérítésére.

A törvény az Állami Bizottság tagja tisztségének megszűnési indokainak teljes listáját felöleli; a tisztség kizárólag a következő esetekben szűnik meg:

- a választási időszak lejártával,
- a tisztségről való lemondással,
- ha az Állami Bizottság tagja a tisztsége gyakorlására előírt törvényi kötelezettségeket a továbbiakban már nem teljesíti, vagy sor került az összeférhetlenségre,
- ha a kormányzó és ellenzéki pártok politikai hatalmuk változása miatt a tagot kiküldő politikai párt megváltoztatta a saját döntését.⁶³

Ha az Állami Bizottság tagjának helye még a választási időszak alatt megüresedik, a választási ciklus hátramaradó idejére új tagot kell delegálni.

Az Állami Bizottság választási ciklusa a nemzeti tanács választási ciklusának lejártával, illetve a nemzeti tanács választásával van összekötve. Az illető politikai pártok elnökei, az Alkotmánybíróság elnöke, a Legfelső Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és a Legfelső Ellenőrzési Hivatal elnöke legkésőbb 60 nappal a nemzeti tanács választásának kitűzése után küldi ki saját képviselőjét az Állami Bizottságba. A bizottság új tagjai a nemzeti tanács elnöke előtt fogadalmat tesznek. A fogadalom letételének napja az újonnan alapított Állami Bizottság választási ciklusa kezdetének számít. A választási ciklus a következő Állami Bizottság tagjai fogadalomtételének napján ér véget (a nemzeti tanács következő választása után).

A törvény relatíve részletes szabályokat állapít meg *az Állami Bizottság tárgyalására és döntéshozatalára.* A bizottság tevékenységét az elnök irányítja. Az elnököt a nemzeti tanács az Állami Bizottság tagjaiból választja meg. Az Állami Bizottság elnökét távollétében az általa írásban megbízott tag helyettesíti. Az Állami Bizottság kollektív szerv, tehát a plénumon határoz. A bizottság akkor határozatképes, ha az ülésén tagjainak legalább háromnegyede jelen van. A határozata érvényességéhez a bizottság összes tagja szavazatának abszolút többsége szükséges. Amennyiben a bizottság arról határoz, hogy vajon a választási moratórium megszegésére került-e sor, továbbá a jelölőlista bejegyzéséről vagy a jelöltnek a jelölőlistáról való törléséről dönt, a végzés jóváhagyására az Állami Bizottság összes tagja szavazatának háromnegyede szükséges. Ha a szavazategyenlőség lenne, a bizottság elnökének szavazata dönt. A bizottság tárgyalásáról és határozathozataláról, valamint a tárgyalásain való részvételtől

⁶² Az Állami Bizottság tagjának tisztsége a következő tisztségekkel összeférhetetlen: a Szlovák Köztársaság államelnöke; a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának képviselője; az Európai Parlament képviselője; az önkormányzati kerület elnöke; az önkormányzati kerület gyűlésének képviselője; a község polgármestere; a községi gyűlés képviselője. Az Állami Bizottság tagja nem lehet e tisztségek jelöltje sem.

⁶³ Feltételezhető, hogy éppen a tisztség megszűnésének ez a módja a gyakorlatban politikai vitákat okozhat. Ehhez közelebről lásd: DOMIN 2015, 1111.

szóló részletesebb szabályozást az Állami Bizottság ügyrendje tartalmazza, amelyet az Állami Bizottság összes tagja szavazatának háromnegyedes többségével hagy jóvá.

A választási kódex, valamint a választási kampányról szóló törvény és a politikai pártokról szóló törvény az Állami Bizottságot *rendkívül tág hatáskörrel* ruhazza fel, amelyet a választási kampányról szóló törvény (ehhez lásd az alábbiakat), valamint a politikai pártokról szóló törvény részletez. Az Állami Bizottság hatáskörét tárgyi szempontból a következő pontokban lehet összefoglalni:

1. *Az egyes választási típusoknál az induló jelöltekkel kapcsolatos hatáskör:* az Állami Bizottság e hatáskörében ellenőrzi és bejegyzi a nemzeti tanács és az Európai Parlament választásainál a jelölőlistákat, és a megválasztott jelöltek számára kibocsátja a megválasztásról szóló nyilatkozatokat, továbbá az Európai Parlament, valamint a nemzeti tanács pótképviselőinek belépését hirdeti ki, illetve a nemzeti tanács esetében a pótképviselő belépését a nemzeti tanács elnökének jelenti be.
2. *A választások igazgatásával és lefolyásával kapcsolatos hatáskör:* az Állami Bizottság felsőfokú hivatalként ellenőrzi az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságoknak a választási kódex által szabályozott kötelességei teljesítésére való készenlétét, megállapítja a szavazásra jogosult, a Szlovák Köztársaság területén nem állandó lakosok postai úton történő szavazásának eredményét, és erről jegyzőkönyvet készít, megállapítja és közzéteszi a választás folyamatos és végső eredményét, a választások eredményeiről jegyzőkönyvet készít.
3. *A választási kampányok finanszírozásának ellenőrzésével összefüggő hatáskör:* e hatáskörébe például az ellenőrző jelentések megvitatása, a választási kampány során a televízió- és rádió-adásidők szétosztásának megvitatása, a választási kampány szabályainak megsértéséről döntő belügyminisztériumi határozatok elleni fellebbezések megtárgyalása tartozik.
4. *A politikai pártok finanszírozásának ellenőrzésével kapcsolatos hatáskör:* e hatáskört a politikai pártokról szóló törvény részletezi, és többek között az ellenőrző jelentések megvitatását, illetve a politikai pártok finanszírozása ügyében kibocsátott belügyminisztériumi határozatok elleni fellebbezések eldöntését jelenti.
5. *Az Állami Bizottság tanácsadói hatásköre:* a választási kódex az Állami Bizottságot a politikai pártok finanszírozásának és a választási kampány finanszírozásának szabályairól szóló módszertani segítség és tanácsadás nyújtásával bízta meg a politikai pártok és induló jelöltek részére.

A fentiekre tekintettel az Állami Bizottság jogállásáról és hatásköréről szóló jogi szabályozáshoz néhány értékelő megjegyzést indokolt fűzni. Elsősorban leszögezhető, hogy *az Állami Bizottság az összes választási típus igazgatási szerveként a korábbi állapothoz képest jelentős előrelépést jelent*, mivel az előző megoldásokhoz (az egyes választási típusok központi szavazatszedő bizottságaihoz) viszonyítva

- már nem kizárólag a politikai pártok által delegált tagokból áll,
- nem laikus szerv, mivel tagjainak kötelezően másodfokú főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie, és
- nem átmeneti jellegű, hanem állandó (folyamatosan működő) szerv.

Véleményünk szerint az *Állandó Bizottság saját jogállását tekintve megközelíti* a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) dokumentumaiból származó standardokat és ajánlásokat,⁶⁴ és ezzel alapjában véve *a korszerű nemzetközi standardokat is*. Az Állandó Bizottság felállítási módjának és összetételének szempontjából a releváns politikai pártok között állandóan elfogadható kompromisszumot sikerült elérni, amely garantálja a kormánykoalíciót alkotó politikai pártok és az ellenzéki pártok egyensúlyát, illetve kölcsönös ellenőrzését. Alapvető fontosságú az a tény, hogy az állami bizottsági tagság megszűnésére csak a törvény által szabályozott indokokból kerülhet sor.

A fentiek ellenére az a kétség fogalmazható meg, hogy vajon az Állandó Bizottság a reális gyakorlat során is „független szervnek” minősíthető-e [választási kódex 13. § (1) bekezdés].⁶⁵ A jogos aggályt az Állami Bizottság elsődleges politikai összetétele (a 14 tagból 10-et közvetlenül a politikai pártok delegálnak) veti fel, mégpedig azoknak az előnyöknek a figyelembevételkor is, amelyeket az Állami Bizottság politikai pártok által delegált képviselőinek kölcsönös ellenőrzése jelenthet. Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az Állami Bizottság törvény által szabályozott határozathozatalának módja, a politikai pártok többségi képvisellete miatt a gyakorlatban a bizottság működőképtelenségéhez (bármely határozat elfogadásának képtelenségéhez),⁶⁶ illetve tevékenységének „túlpolitizálásához” vezethet. E szempontból jelentős kockázatnak számíthat az a tény is, hogy az Állami Bizottság hatásköre már első látásra túlságosan tág, és tárgyi szempontból nagyon különböző (az összes választási típus legfelső igazgatási szerve, ugyanakkor a politikai pártok finanszírozása ellenőrzésének legfőbb igazgatási szerve, a kihágásokról határozó közigazgatási szerv). Az Állami Bizottság működésének első tapasztalatai viszont ezeket az aggályokat szerencsére nem igazolják. Ennek ellenére, véleményünk szerint, az Állami Bizottság összetételének, létrehozási módjának és határozathozatalának kérdése a jövőben is a jogelmélet fókuszában kell maradjon.

Az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságok a választási kódex szabályainak értelmében is az úgynevezett delegálási elv szerint jönnek létre. Az elv (egyszerűsítve) arra az elképzelésre épít, hogy a választás céljából bejegyzett politikai pártok (az államelnök választásánál a kezdeményezést készítő bizottság, amely az elnökjelöltet javasolja) a szavazatszedő bizottságok egyes fokozataiba a képviselőjük és a póttagok egyenlő számát delegálják.⁶⁷ A szavazatszedő bizottság tagja az a személy lehet, aki elérte 18. életévét,

⁶⁴ Lásd főleg: *A választási ügyek jó gyakorlatának kódexe (Code of Good Practise in Electoral Matters)*; továbbá *Report on Electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues* című dokumentum, amelyet a Velencei Bizottság 67. plenáris ülésén (2006, 9–10.) hagytak jóvá [CDL-AD(2006)018-e]. Lásd az interneten: www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282006%29018-e (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁶⁵ E rizikókról részletesebben lásd: DOMIN 2015, 1107–1124.

⁶⁶ Az Állami Bizottság működőképtelenségéhez elvben elég az, ha a működését az ellenzéki politikai pártok által vagy a kormánypártok által delegált tagjai bojkottálni akarják.

⁶⁷ Még most is fennálló hiányként minősíthető az a tény, hogy a választási törvény most sem garantálja a szavazatszedő bizottságokban a független jelöltek képviseletét, ami más (párt)jelöltekkel szemben diszkriminálhatja őket. E hiányra az a tény is rámutat, hogy a szavazóköri, vagyis helyi szavazatszedő bizottság hiányzó tagjait a község polgármestere nevezi ki, aki nem ritkán a következő választásokon is indul jelöltként, ami őt a többi (főleg független) jelöltekkel szemben előnyösebb helyzetbe hozza. Ugyanez a szabály érvényes az önkormányzati kerületek választásai esetében is, mivel itt az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságának és kerületi szavazatszedő bizottságának hiányzó tagjait az önkormányzati kerület elnöke nevezi ki. Ez a jogszabály a választási jog egyenlőségével (tágabb értelemben) minimálisan feszült viszonyban áll, és a választási gyakorlatban tömérdek vitát hozhat magával. Erről lásd például: Orosz 2011, 1431.

cselekvőképes, és a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhelye van; a választott tisztség jelöltje azonban ki van zárva. Az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságok tehát továbbra is „laikus bizottságok” maradnak, mivel a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény e szavazatszedő bizottsági tagságnál semmiféle professzionális vagy műveltségi feltételt nem ír elő.

Az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságnak legalább öttagúnak kell lennie. Ha a tagok minimális száma nem teljesül, a hiányzó tagokat a község polgármestere (a szavazókörök szavazatszedő bizottságainak és helyi szavazatszedő bizottságainak esetében), illetve a járási hivatal elnöke (ha a járási szavazatszedő bizottságokról van szó), illetve az önkormányzati kerület elnöke (amennyiben az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságáról és kerületi szavazatszedő bizottságokról van szó) nevezi ki. A jogszabály hibájának az tekintendő, hogy a polgármester, a járási hivatal elnöke és az önkormányzati kerület elnöke a szavazatszedő bizottság tagságának kiegészítésénél semmiben sincs korlátozva, azaz például a község polgármestere a szavazatszedő bizottságba kinevezheti a saját közeli rokonait is (!). A szavazatszedő bizottságok akkor határozatképesek, ha az összes tag abszolút többsége jelen van. A végzésük akkor érvényes, ha a jelen lévő tagok többsége jóváhagyta. A szavazatok egyenlősége esetén a javaslat elutasítottnak minősül. A szavazatszedő bizottság első ülésén a tagjai közül sorshúzással állapítja meg az elnökét és alelnökét. A szavazatszedő bizottság tárgyalásának előkészítésére a fontos szervezési és közigazgatási ügyek biztosítása érdekében a szavazatszedő bizottságok mellé jegyzőket kell kinevezni,⁶⁸ akik a bizottságok szakmai tanácsadói feladatát is teljesítik; a szavazatszedő bizottság tárgyalása során tanácsadó szavazatuk van.

Az új jogszabály alapján nem változtatta meg az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságok jogállását és hatáskörét, inkább nyilvántartás-vezetési, rendtartási, ellenőrző és összefoglaló feladatokat teljesítenek. Legfontosabb és alapján *kulcsfontosságú feladatokat azonban az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságok és elsősorban a szavazókörök szavazatszedő bizottságai a szavazás végrehajtásának biztosításánál és a szavazatok számlálásánál, tehát a választás eredményeinek megállapításánál teljesítenek*. A választás előkészítési fázisában alapvető fontosságúak a területi önkormányzat választásánál a *jelöltek (jelölőlisták) nyilvántartásba vételéről szóló önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságnak és a helyi szavazatszedő bizottságnak a határozatai, amelyek bírósági úton ellenőrizhetők*. Pozitívan értékelhető, hogy a területi önkormányzati szervek választása céljából az alacsonyabb fokú szavazatszedő bizottságok a teljes választási ciklusra létesülnek.

3.2.6. A jelöltek és jelölőlisták ajánlása és nyilvántartásba vétele

A jelölőlisták és a jelöltek ajánlása, valamint nyilvántartásba vétele kétségkívül a választási eljárás egyik legjelentősebb fázisát jelenti, mégpedig főleg politikai szempontból. A választási eljárás e fázisának keretében ugyanis véglegessé válik azoknak a jelölteknek a köre, akik majd a választások során a voksolók szavazataiért politikai harcot vívnak. *E fázis jogi*

⁶⁸ Az Állami Bizottság jegyzőjét a kormány a belügyminiszter javaslata alapján nevezi ki. Az önkormányzati kerület és a kerületi szavazatszedő bizottság jegyzőjét az önkormányzati kerület elnöke nevezi ki. A járási szavazatszedő bizottság jegyzőjét a járási hivatal elnöke nevezi ki, és a szavazóköri és helyi szavazatszedő bizottság jegyzőjét a község polgármestere nevezi ki.

szabályozásával kapcsolatosan a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény az előző jogi szabályozáshoz képest semmiféle újdonságot nem tartalmaz (a jelölőlísták benyújtására és nyilvántartásba vételére szolgáló határidők, valamint a jelölőlísta tartalma pontosításának kivételével). A jelölőlísták ajánlása és nyilvántartásba vétele között az egyes választási típusok esetében jelentős eltérések léteznek, ezért a választási eljárás e fázisának jogi szabályozása a választási kódex különös részeiben található.

1. *A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának választásánál* a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény elrendeli, hogy *jelölőlístákat csak politikai pártok nyújthatnak be*, amelyek választási szövetségbe is tömörülhetnek, és közös jelölőlístát nyújthatnak be. A jelölőlísták legkésőbb 90 nappal a választás napja előtt nyújthatók be az Állami Bizottság jegyzőjéhez. A választási kódex szabályozza a jelölőlísták tartalmi feltételeit. A jelölőlísta kötelező tartozékai között jelentős helyet foglal el a *17 ezer euró összegű választási biztosíték* befizetéséről szóló igazolás is.⁶⁹ A választási biztosítékot a Belügyminisztérium külön e célra alapított számlájára kell befizetni. *A választási biztosítékot a Belügyminisztérium* a választás eredményeinek kihirdetésétől számított egy hónapon belül visszafizeti annak a politikai pártnak vagy koalíciónak, amelynek jelölőlístáját nem vette nyilvántartásba, vagy *olyan politikai pártnak vagy koalíciónak, amely a választásokon az összes leadott érvényes szavazatból legalább 2%-ot megszerzett*. A többi induló politikai párt választási biztosítékai nem fizethetők vissza, és az állami költségvetés bevételeit jelentik.

A jelölőlístan legfeljebb 150 jelöltet lehet feltüntetni, a sorrendjüket a politikai párt dönti el. A jelölőlístákat az Állami Bizottság legkésőbb a választás napját megelőző 80 napon belül vizsgálja meg, és nyilvántartásba vételükről legkésőbb a választás napját megelőző 70 napon belül dönt. Joga van:

- a törvényes feltételeket teljesítő jelölőlístát módosítás nélkül nyilvántartásba venni,
- a jelölőlístát módosításokkal (például a törvényes feltételeket nem teljesítő jelöltek törlésével) bejegyezni, vagy
- a jelölőlísta nyilvántartásba vételét elutasítani.

Az Állami Bizottságnak azokat a döntéseit, amelyek módosításokkal veszik nyilvántartásba a jelölőlístát, vagy a jelölőlísta bejegyzését elutasítják, *az illető politikai párt (koalíció) indítványára a Szlovák Köztársaság Legfelső Bírósága felülvizsgálja*. A Legfelső Bíróságnak erről az indítványról a benyújtásától számított 5 napon belül kell határoznia.

A politikai pártnak lehetősége van a szavazás megkezdése előtt legkésőbb 48 óráig írásban a képviselője által a jelölőlístáját visszavonni, és visszarendelheti a saját jelöltjét is. Ugyanebben az időtartamban maga a jelölt is lemondhat saját jelöléséről. A jelölőlísta visszavonása, a jelölt visszarendelése vagy a jelölt lemondása nem vonható vissza.

2. *Az Európai Parlament választásánál* a jelölőlísták ajánlásának és nyilvántartásba vételének feltételei *alapjaiban megegyeznek a nemzeti tanács választásáéval*. Különbség csak annyiban van, hogy a jelölőlístákon a politikai pártok és koalíciók a Szlovák Köztársaság

⁶⁹ A választási biztosíték törvény által megszabott összege, valamint az induló politikai pártoknak járó visszafizetés szlovák Alkotmánnyal való összhangban állását az Alkotmánybíróság 2009. február 11-i PL US 6/2008 ügyszámú határozatában mondta ki.

állampolgárain kívül az Európai Unió tagállamainak a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhellyel rendelkező polgárait is feltüntethetik, valamint a választási biztosíték összege a nemzeti tanács választásához képest jelentősen alacsonyabb (csak 1700 euró).

3. A Szlovák Köztársaság *államelnökének választásánál* a választási kódex szabályozása és szóhasználata más, mint a többi választási típusnál, ami (részben) azzal magyarázható, hogy a köztársasági elnökjelöltek ajánlásának több kérdését közvetlenül a Szlovák Köztársaság Alkotmánya szabályozza. Az Alkotmány 101. cikk (2) bekezdésének első mondatában szerepel, hogy az államelnöki tisztség jelöltjeit a *nemzeti tanács legalább 15 képviselője vagy a nemzeti tanácsi választásra jogosult állampolgárok javasolhatják, mégpedig 15 ezer állampolgár által aláírt kezdeményezéssel*. Az Alkotmány 101. cikk (2) bekezdésének második mondatában az található, hogy „[a] javaslatokat a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának elnökéhez kell benyújtani legkésőbb 21 nappal a választás kitűzése előtt”. Ennek oka valószínűleg az, hogy a jelölőlisták az Alkotmány értelmében a nemzeti tanács elnökéhez nyújtandók be, a törvényalkotó (nem rendszerszerűen)⁷⁰ a *jelöltek ajánlásának felülvizsgálatát is a nemzeti tanács elnökére bízta*. A nemzeti tanács elnöke a javaslat kézhezvételétől számított hét napon belül határoz arról, hogy vajon az ajánlást elfogadja-e, vagy sem. A javaslat elutasítása ellen az illető jelölt jogorvoslatot nyújthat be, amelyről a Szlovák Köztársaság Legfelső Bírósága a kézbesítéstől számított öt napon belül határoz.

4. Az *önkormányzati kerületek választásával* kapcsolatosan a választási kódex szintén nem tartalmaz jelentősebb újdonságot az előző szabályozáshoz képest. Az önkormányzati kerület képviselőjelöltjei ajánlásának joga a *politikai pártoknál* van (együttesen, azaz koalícióban is javasolhatnak jelöltek). *Független jelöltek* is indulhatnak a választáson, akik viszont kötelesek az ajánlásukhoz legalább 400, a választókerületben állandó lakosú voksoló által aláírt alátámasztó kezdeményezést mellékelni. Az önkormányzati kerület gyűlése képviselőjelöltjének állandó lakhellyel kell rendelkeznie abban a választókerületben, amelyben a tisztség elnyerésére pályázik. Jelölőlisták legkésőbb a választás napját megelőző 55 napon belül az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottsága jegyzőjéhez nyújtandók be, aki ezeket továbbítja az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságának. Az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottsága megvizsgálja a jelölőlistákat, és legkésőbb a választás napját megelőző 45 napon belül a jelöltek nyilvántartásba vételéről vagy ennek elutasításáról határoz. Az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságának elutasító határozata ellen a választáson induló illető politikai párt (vagy koalíció), valamint az illető független jelölt jogorvoslatot nyújthat be, amelyről az általános illetékességű járási bíróság (az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságának székhelyén lévő bíróság) a kézbesítésétől számított három napon belül határoz.

Az *önkormányzati kerület elnökének választásánál* a jelöltek ajánlási és nyilvántartásba vételi folyamata analóg szabályozást tartalmaz, vagyis a jelölőlistákat a politikai pártok (koalíciók), valamint a független jelöltek nyújthatják be legkésőbb a választás napját megelőző 55 napon belül az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottsága jegyzőjéhez. A választási kódex a jelölőlisták kellekeit szabályozza – a független jelölt mindegyike kö-

⁷⁰ Az államelnöki tisztség jelöltjei felülvizsgálatának rendszerszerűen az Állami Bizottság feladatkörébe kellene tartoznia.

teles jelöléséhez legalább 1000, az önkormányzati kerületben állandó lakosnak minősülő voksoló által aláírt alátámasztó kezdeményezést mellékelni. Az önkormányzati kerület elnökjelöltjének állandó lakhellyel kell rendelkeznie abban az önkormányzati kerületben, amelyben a tisztségre pályázik. A választási kódex lehetőséget ad arra, hogy ugyanaz a személy egyszerre pályázzon az önkormányzati kerület elnöki és az önkormányzati kerület gyűlése képviselői tisztségére.

Az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságának jegyzője a jelölőlistákat az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságához továbbítja, amely ezeket megvizsgálja, és legkésőbb a választás napját megelőző 45 napon belül a jelöltek nyilvántartásba vételéről vagy ennek elutasításáról határoz. E határozat ellen a választáson induló illető politikai párt (koalíció) jogorvoslatot nyújthat be, amelyről az általános illetékességű járási bíróság (az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságának székhelyén lévő bíróság) a kézbesítésétől számított három napon belül határoz.

5. *A községi önkormányzati szervek* (a községi gyűlések képviselőinek és polgármestereknek) *választásánál* a jelöltek ajánlási és nyilvántartásba vételi szabályai összehasonlíthatók az önkormányzati kerületek szerveinek választásánál érvényesülő szabályokkal. A községi gyűlés, valamint a polgármesterek jelöltjeinek ajánlását a politikai pártok és koalíciók, valamint a független jelöltek legkésőbb a választás napját megelőző 55 napon belül nyújthatják be a helyi szavazatszedő bizottság jegyzőjéhez. A független jelöltek kötelesek a jelölésükhöz a községben állandó lakosú voksolók által aláírt alátámasztó kezdeményezést mellékelni (a választási kódex szabályai értelmében a kezdeményezésen az alátámasztó aláírások száma a község nagyságától függ). A jelölteknek a község területén állandó lakhellyel kell rendelkezniük. A polgármesterjelölt a választásokon a községi gyűlés képviselői tisztségére is pályázhat.

A helyi szavazatszedő bizottság jegyzője a jelölőlistákat a helyi szavazatszedő bizottsághoz továbbítja, amely ezeket megvizsgálja és nyilvántartásba veszi. A helyi szavazatszedő bizottság legkésőbb a választás napját megelőző 45 napon belül határoz a jelöltek nyilvántartásba vételéről vagy ennek elutasításáról. A helyi szavazatszedő bizottság elutasító határozata ellen a választáson induló politikai párt (illetve koalíció), valamint független jelölt jogorvoslatot nyújthat be, amelyről az általános illetékességű járási bíróság a kézbesítésétől számított három napon belül határoz.

3.2.7. A választási kampány

Tanulmányunk 2. fejezetéből az derül ki, hogy a Szlovák Köztársaság területén 1989 után elfogadott összes választási törvény általában szabályozta a választási kampányt. A választási kampánynak az egyes törvényekben való szabályozásai között azonban jelentősen nagy, indokolatlan különbségek mutatkoztak. Általánosságban megjegyzendő, hogy *a választási kampány 2014-ig hatályos jogi szabályozása csak általános jellegű volt*. Kivételt e szempontból csak az államelnök választásáról szóló törvény jelentett, amely az államelnök megválasztása előtti kampányt nagyon részletesen szabályozta. Egyúttal meg kell jegyezni azt is, hogy a választási kampány megelőző jogi szabályozása koncentrált kritika tárgyává vált. Ellenvetések merültek fel főleg a jogi szabályozás működőképességével szemben,

különösen a választási moratóriumnak, a választási kampány finanszírozásának és mindkettő ellenőrzésének intézményeinél.⁷¹

Már a tanulmányunk második fejezetében hangsúlyoztuk, hogy a választási törvény kodifikálásának előkészítésénél a kormány (illetve a Belügyminisztérium) úgy határozott, hogy a választási kampány intézményének szabályozását elkülöníti a választási kódex (a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény) tartalmától, és külön törvénnyel szabályozza. Ennek a nemzetközi vonatkozásban nem egészen hagyományos döntésnek az eredménye *a később módosított választási kampányról és a 85/2005 Z. z. sz. a politikai pártok és politikai mozgalmakról szóló törvény 181/2014 Z. z. sz. törvény* elfogadása volt. A választási kampányról szóló törvény szintén *kodifikált jellegű*, mivel egyetlen jogszabály az összes választási kampányt szabályozza.

A választási kampány jogi szabályozása önálló törvényben való elkülönítésének egyik oka véleményünk szerint a kormányzó politikai párt (SMER–SD) érdeke volt, a második Fico-kormány programkijelentésében szereplő következő cél teljesülése transzparens módon kimutatható („A kormány figyel [...] a választási kampány transzparens szabályozására, valamint a jelölő alanyok által a kampány folytatására felhasznált eszközök következetes ellenőrzésére, beleértve a közösségi ellenőrzést”). Véleményünket közvetve alátámasztja a választási kampányról szóló törvény kormányjavaslatának általános indokolása (660. l.), amelyben többek között a következőket találhatjuk: „A törvényjavaslat az összes választási típus választási kampányának új, általános jogi szabályozását tartalmazza, különösen a politikai reklám televíziós és rádiós adását szabályozza [...]. Az új törvény célja a választási kampány teljes problémakörének egy törvényben való szabályozása [...].

E szabályozás alapja a Szlovák Köztársaság Kormányának 2012. évi Programkijelentése. A törvény a választási kampány alapvető szabályait egyesíti, azonos szóhasználatot vezet be, mivel az eddigi törvények az azonos rendelkezéseket különböző kifejezések felhasználásával szabályozták, ami a gyakorlatban folyamatos vitákhoz vezetett, és különféle applikációs problémákat vont maga után. A mai jogi szabályozás alapvető hibájának főleg az elégtelen ellenőrzés és a választási kampány szabályainak megszegésére megállapított szankciók elégtelen volta tűnik.”

A választási kampányról szóló törvény alapvető jellemzése a következő pontok szerint összegezhető:

1. A választási kampányról szóló törvény a Szlovák Köztársaságban létező összes választási típus választási kampányának és finanszírozásának szabályait tartalmazza, azaz *kódexjellegű törvényről* van szó. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy tartalmából nem következtethető ki, hogy ez a népszavazási kampányra is vonatkozna.⁷² E tény következtében *az országos népszavazási kampány e jogi szabályozáson kívül maradt*, ami szerintünk nem helyes döntés.

2. A választási kampányról szóló törvény 2. § (2) bekezdése *a választási kampány törvényi meghatározását* tartalmazza. Ennek értelmében: „A választási kampány alatt e törvény célja

⁷¹ Ehhez többet közzött lásd: MAJERČÁK 2014.

⁷² E tételt az alkotmányos elmélet más képviselői is támogatják, lásd például: GIBA 2015, 145.; SVÁK–BALOG 2015, 101.

szerint a politikai pártnak, politikai mozgalomnak, politikai pártok és politikai mozgalmak koalíciójának, jelölteknek és harmadik feleknek e törvény 8. §-ában szabályozott olyan tevékenysége értetendő, amely tevékenységet hagyományosan meg kell téríteni, és amely tevékenység a külön jogszabály által választott tisztség megszerzése céljából működésük, céljaik és programjaik közhírré tételére szolgál. Ezáltal az első mondatban található alanyok javára vagy ellenére szolgáló tevékenység értetendő.”

A fenti meghatározás számos hiányosságot vet fel,⁷³ amelyek elemzésével azonban tanulmányunkban nem látjuk szükségesnek részletesebben foglalkozni. Fontosnak látjuk viszont azt, hogy a választási kampányról szóló törvény idézett 2. § (2) bekezdéséből az következhető ki, hogy a törvény az úgynevezett *zárt körű választási kampány elvéből* indul ki, amelynek alapja az a tény, hogy választási kampányt csak az alanyok törvényesen szabályozott köre folytathat, amelyekhez a politikai pártok, a választási koalíciók, a választott tisztségekre pályázó jelöltek, valamint az úgynevezett harmadik felek tartoznak.⁷⁴ „A politikai pártok, a politikai pártok koalíciói, valamint a jelöltek javára vagy hátrányára szolgáló [...] tevékenységet” a választási kampány ideje alatt a törvény kimondottan tiltja [a választási kampányról szóló törvény 2. § (3) bekezdés]. A titalom be nem tartásáért a természetes és a jogi személyekkel szemben pénzbírságok szabhatók ki. Véleményünk szerint a zárt körű választási kampány elve az alkotmányosság határán áll, mivel a demokratikus állam alapelveivel (amelynek szerves része a Szlovák Köztársaság Alkotmánya, az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló nemzetközi szerződések által garantált szólás- szabadság, valamint az információhoz való alapjog) erősen kiélezett viszonyban van.⁷⁵

3. A választási kampányról szóló törvény *a választási kampány tartamának idejét is meghatározza*. Ez az időszak „a választás kitűzéséről szóló határozatnak a Szlovák Köztársaság Törvénytárában való publikálásával kezdődik, és a szavazás napját megelőző 48 órával ér véget” [2. § (2) bekezdés]. A fentiekből az derül ki, hogy a törvény *egységesen az összes választási típusra nézve szabja meg a kampánymoratóriumot* és egyben betartásának feltételeit is (főleg a törvény 14. §-a). Ezzel kapcsolatosan megemlítendő, hogy a törvény a választási közvélemény-kutatás eredményei nyilvánosságra hozásának moratóriumáról is szól, amelynek kezdetét 14 nappal a szavazás napja előtt, a végét pedig a szavazás befejezésekor szabályozza (17. §), vagyis jóval (méltatlanul) hosszabb időszakot rendel el.

⁷³ Részletesebben a választási kampány törvényes meghatározásának kritikájáról lásd: MAJERČÁK 2016, 123.

⁷⁴ A választási kampányról szóló törvény 8. § (1) bekezdésének értelmében: „*E törvény céljai szerint harmadik félként* olyan természetes személy – vállalkozó vagy jogi személy – értetendő, akiket a Választások és Politikai Pártok Finanszírozását Ellenőrző Állami Bizottság beiktatott.” A törvény egyben szabályozza azt is, ki nem tekinthető úgynevezett harmadik személynek [8. § (2) bekezdés], az úgynevezett harmadik oldal beiktatási kérvényeinek feltételeit, a beiktatási szabályokat, a nyilvánosságra hozásukat, valamint a nyilvántartásuk vezetésének módját [8. § (3)–(6) bekezdés], főleg azonban az úgynevezett harmadik személy által a választási kampányra fordított pénzügyi eszközök felső határát, beleértve a nyilvántartásuk és ellenőrzésük szabályozását [8. § (7)–(14) bekezdés].

⁷⁵ Ehhez lásd például: OROSZ 2016, 101–112.; GIBA 2014, 186–204.

4. A választási kampányról szóló törvény az egyes választási típusok esetében a választási kampány folytatására jogosult alanyoknál a kampányukra felhasználandó *pénzügyi eszközök felső határáról* az alábbiak szerint határoz:⁷⁶

- a nemzeti tanács és az Európai Parlament választásánál a politikai pártok és koalíciók a választási kampányra legfeljebb 3 millió eurót, az úgynevezett harmadik felek legfeljebb 100 ezer eurót használhatnak fel,
- a Szlovák Köztársaság elnökének választásánál az egyes jelöltek választási kampányukra legfeljebb 500 ezer eurót (mindkét forduló kiadásait egybeszámítva) használhatnak fel, és az úgynevezett harmadik felek 100 ezer eurót (a politikai pártok az államelnöki választásnál a harmadik fél státuszába tartoznak),
- a területi önkormányzati szervek választásánál a politikai pártok választási kampányukra legfeljebb 500 ezer eurót használhatnak fel, a harmadik felek 25 ezer eurót, valamint a független jelöltek körében
 - az önkormányzati kerület elnökének tisztségére pályázók legfeljebb 250 ezer eurót a választás mindkét fordulójára nézve,
 - Pozsony főváros és Kassa város polgármesteri tisztségére pályázók legfeljebb 250 ezer eurót,
 - a város polgármesterének, a község polgármesterének vagy a városrész polgármesterének tisztségére pályázók a lakosok számától függően:
 1. 60 001 – 120 ezer lakosig: legfeljebb 100 ezer eurót
 2. 30 001 – 60 ezer lakosig: legfeljebb 70 ezer eurót,
 3. 16 001 – 30 ezer lakosig: legfeljebb 50 ezer eurót,
 4. 10 001 – 16 ezer lakosig: legfeljebb 20 ezer eurót,
 5. 5001 – 10 ezer lakosig: legfeljebb 10 ezer eurót,
 6. 2001 – 5 ezer lakosig: legfeljebb 5000 eurót,
 7. 2000 lakosig: legfeljebb 2000 eurót.

5. A választási kampányról szóló törvény *a kampányra felhasználható pénzeszközök nyilvántartásának szabályairól is rendelkezik*. Elsősorban a politikai pártok, a koalíciók, az államelnökjelöltek, a területi önkormányzat választott szerveire pályázó független jelöltek, valamint a harmadik felek választási kampányra szánt pénzeszközei *külön bankszámlán kezelendők*, amelyhez a harmadik személyek ingyenesen, a távolból is és állandóan hozzáférhetnek. E számlára a pénzügyi eszközöket csak más számláról lehet átutalni. A választási kampány folytatására jogosult alanyok *kötelesek a választási kampányra szolgáló eszközök felhasználásáról külön nyilvántartást vezetni*, amelyet az interneten kötelezően nyilvánosságra hoznak. A választáson induló alanyok a választás befejezése után (törvény által szabályozott határidőn belül) kötelesek a választási kampányra szolgáló pénzeszközök felhasználásáról *zárójelentést* készíteni, és ezt a Belügyminisztériumnak megküldeni. A Belügyminisztérium ezt követően a zárójelentést jelentést a weboldalán nyilvánosságra hozza (a jelentések öt évig nyilvánosak).

⁷⁶ A választási kampányra fordított eszközök pénzügyi határáról az alkotmányjogi irodalomban heves vita folyik, amelyet több bírósági határozat intenzíven alátámasztott. Lásd főleg az USA Legfelső Bíróságának Buckley v. Valeo 424 U.S. I (1976) sz. ügyben hozott határozatát.

6. A választási kampányról szóló törvény a kampány idején a politikai reklámoknak és vitaműsoroknak a Szlovák Rádió és Televízió (RTVS), valamint az engedélyezett adók (magánadók) általi közvetítését szabályozza. A közvetítésnek az egyenlőség elvét kell tiszteletben tartania. Ugyanakkor a törvény elrendeli, hogy az RTVS köteles a politikai reklám- és vitaműsorok közvetítésére időtartamot meghatározni. A magánadók a politikai reklám- és vitaműsorok közvetítésére időtartamot adhatnak, de erre nem kötelesek (10. §). Szintén az egyenlőség elvét tiszteletben tartva a törvény meghatározza a választási falragaszok közterületeken való elhelyezésének szabályait (16. §).

7. A választási kampányról szóló törvény által szabályozott kötelezettségek és korlátozások tiszteletben tartása érdekében a jogszabály *ellenőrző mechanizmust* hozott létre. A választási kampány folytatására és finanszírozására vonatkozó szabályok tiszteletben tartásának állami ellenőrzését a Belügyminisztérium gyakorolja, megbízásából pedig a törvény által előírt szabályok szerint a járási hivatalok is (7. §). *Az állami ellenőrzést közösségi ellenőrzés egészíti ki*, amely elsődlegesen a közönség választási kampányok finanszírozásáról szóló adatokhoz való hozzáférhetőségén, az induló alanyok választási kampányuk finanszírozásáról szóló nyilvántartás-vezetésének köteleességén és a törvény által meghatározott dokumentumok nyilvánosságra hozatalának köteleességén alapul.

8. *A választási kampányról szóló törvény meglehetősen szigorú szankciókat tartalmaz.* A szankciók szerkezetének alapja a szabálysértések (19. §) és a kihágások (20. §) tényállásain alapul, amelyek szerint a választási kampány szabályainak megszegése büntetendő. *A szabálysértést* a választási kampány folytatására jogosult alanyok (a politikai pártok, a politikai pártok koalíciói, a választott tisztségekre pályázó jelöltek és az úgynevezett harmadik felek) követhetik el. A szabálysértések elkövetéséért járó szankciókat bírság formájában (1000 eurótól egészen 300 ezer euróig) első fokon vagy az Állami Bizottság (a kampánymoratórium megszegése), vagy a Belügyminisztérium (a többi szabálysértés), valamint a Művelődési Minisztérium (azoknak a szabálysértéseknek az esetében, amelyeket a periodikus vagy nem periodikus kiadványok kiadói, illetve a sajtóügynökségek követnek el) határoz. A Belügyminisztérium határozata ellen fellebbezésnek van helye, amelyről másodfokon az Állami Bizottság dönt. Az Állami Bizottság elsőfokú határozata ellen jogorvoslatot lehet benyújtani a bírósághoz. *Kihágást* a többi (vagyis a választáson nem induló) természetes és jogi személy követheti el. A kihágás elkövetéséért járó szankciót bírság formájában (300 eurótól egészen 3000 euróig) a járási hivatal szabja ki.

Már magának a választási kampány jogi szabályozása alapelveinek a meghatározása (az előkészítésénél és az elfogadásánál kinyilvánított célokkal együtt) arra utal, hogy a választási kampányról szóló törvény *nagyon nagyratörő tervnek számít, amelyet pozitívan kell értékelni*. Pozitív értékelést főleg annak a ténynek kell kapnia, hogy *a választási kampányról szóló törvény a törvényes alkalmazás céljait szolgálja*, amelyek a következők:

- a választási verseny tisztességessége,
- az induló alanyok esélyeinek egyenlősége,
- a választási kampány áttekinthetősége.

Az említett célok, amelyek a választási kampányról szóló törvényből származnak, a Szlovák Köztársaság Alkotmányának 31. cikkéből kikövetkezhető követelésekkel egyeznek meg,

amelyek a politikai hatalmak szabad versengésének támogatását és védelmét garantálják. Fennáll viszont az az alapkérdés, hogy hogyan érvényesülnek majd a törvényalkotó által a választási kampányról szóló törvénybe iktatott, pozitívan értékelt célok a társadalmi, politikai gyakorlatban.⁷⁷ E felvetés *a választási kampányról szóló törvény elfogadott változatának hatékonyságát kérdőjelezi meg*. A választási kampányhoz hasonlóan a politikailag érzékeny területek jogi szabályozása során ugyanis különösen figyelni kell arra az általánosan elismert elvre, amelynek értelmében „néha a kevesebb többet ér”. Más szavakkal, ha a választási kampány részletes és szigorú szabályozása a társadalmi-politikai gyakorlatban nem bizonyul hatékonynak, több kárt okozhat, mintha csak olyan alapvető jogszabályról lenne szó, amely ugyanakkor általánosan betartható és tiszteletet érdemlő lenne.

További alapvető kérdés az is, hogy vajon *a választási kampány új jogszabályozása kompatibilis-e a Szlovák Köztársaság Alkotmányával* és az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló nemzetközi szerződésekkel. A választási kampány részletes szabályozása korlátozó előírások (utasítások, tilalmak) egész sorát tartalmazza, ami objektív módon alkotmányossági kérdőjeleket von maga után. Figyelni kell ugyanis arra, hogy ha az állami befolyás túlságosan megnő a választási eljárásban vagy túlságosan beavatkozik a politikai hatalmak szabad versengésébe, akkor az a liberális demokráciában kétségkívül alkotmányos határokba ütközik. Alkotmányos szempontból véleményünk szerint leginkább vitathatók a választási kampányról szóló törvény következő szabályai:

- a választási kampány folytatására jogosult alanyok körének törvényi felsorolása (az úgynevezett zárt körű választási kampány elve),
- a kampánymoratórium intézménye,⁷⁸
- a választási kampány folytatásának pénzügyi határai.

3.2.8. A szavazás

A szavazó szempontjából a szavazás a választási eljárás legjelentősebb fázisa, mivel az összes voksoló éppen a szavazással vehet részt jogilag releváns módon a választáson, és gyakorolhat hatást a választás eredményére. A szakirodalom a *hagyományos szavazást* (a szavazóhelyiségben történő szavazást) és az *alternatív szavazási formákat* (főleg a postai úton történő szavazást, levélben történő szavazást, az elektronikus szavazást és a megbízott általi szavazást) különbözteti meg.

A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény (választási kódex) a szavazás módjainak korábbi jogi szabályozáshoz képest semmiféle alaposabb változást nem eredményezett. Továbbra is lehetőséget ad *a hagyományos szavazás mellett a postai úton történő szavazásra a nemzeti tanács választásánál*, a többi választási típusnál azonban az ilyen

⁷⁷ Tudomásunk szerint eddig nincsenek ismeretek arról, hogy a választási kampány új jogszabályozása a gyakorlatban nem minősülne hatékonynak. Másrészt arra is figyelemmel kell lenni, hogy jelen pillanatban a választási kampányról szóló törvény hatályosságának rövid idejére tekintettel nem lehet a törvény hatékonyságát objektív módon értékelni.

⁷⁸ A hazai szakirodalomban már a kampánymoratórium jogi szabályozásának a Szlovák Köztársaság Alkotmányával való összhangja hiányáról szóló nézetek is felmerültek. Ehhez lásd főleg: BALOG 2014, 248. A választási kampányról szóló törvény kulcsrészeinek részletes kritikai analizését lásd: MAJERČÁK 2016, 123–137.

alternatív szavazást kizárja.⁷⁹ Pozitívan értékelhető az a tény, hogy a választási kódex (ott, ahol lehetséges volt) egyesítette a jogi szabályozást, ami a szavazási eljárás módját és a szavazókörökben történő szavazás biztosítását illeti, valamint egyesítette a szóhasználatot is. Másrészt különbségeket kellett hagynia a szavazás „technikájában”, illetve a szavazólapok módosításának lehetőségét illetően, amelyek az egyes választási típusok esetében az alkalmazott választási rendszert követik.

A szavazásnak a szavazóhelyiségekben történő hagyományos formája abból az alaplévből indul ki, hogy *a voksoló alapvetően abban a szavazóhelyiségben szavaz, amely az állandó lakóhelyének körzetében van*, vagyis a saját szavazókörében. A nemzeti tanács, az Európai Parlament és az államelnöki választás esetében a voksoló a Szlovák Köztársaság területén található más szavazóhelyiségben szavazhat, azaz saját szavazókörén kívül, a *szavazóigazolvány alapján*. A szavazóigazolvány azon voksolók szavazásának biztosítására szolgál, akik a szavazás napján nem tartózkodnak saját szavazókörükben; e voksolók az állandó lakóhelyük községétől a szavazóigazolvány kiadását kérhetik (írásban vagy elektronikusán, legkésőbb 15 nappal a szavazás napja előtt, esetleg személyesen is a szavazás napját megelőző utolsó munkanapon). A község a szavazóigazolvány kiadásával egyben a voksolót törli a névjegyzékből. A szavazóigazolvány jogot ad a Szlovák Köztársaság bármelyik szavazókörében a voksolók listájára való feliratkozásra, és ezáltal jogosítja a szavazópolgárt a más helyen történő szavazásra.

A szavazás hagyományos módjai közé sorolható a választási kódex értelmében a *mozgóurna általi szavazás* is, amelyre a szavazóhelyiségen kívül kerül sor. A szavazás ilyen módon történő gyakorlását maga a voksoló vagy közvetítője kérvényezheti a községnél és a szavazás napján a szavazókör szavazatszedő bizottságánál csak „komoly, főleg egészségi indokok miatt” [választási kódex 24. § (7) bekezdés]. Ebben az esetben a szavazókör szavazatszedő bizottságának legalább három tagját (egymás ellenőrzése miatt) a hordozható szavazóurnával és a szavazólapokkal kiküldik a voksolóhoz. A törvény előírja, hogy a szavazókör szavazatszedő bizottsága kiküldött tagjai kötelesek biztosítani a mozgóurnába történő szavazatleadásnál a titkosságot.

A választási kódex *a személyes szavazás elvét* hangsúlyozza, mivel szabályozása értelmében „[a] voksoló személyesen szavaz, a meghatalmazás kizárt” [választási kódex 24. § (1) bekezdés], ugyanakkor engedélyezi viszont a voksolók számára az ezen elv alóli kivételeket. A választási kódex 24. § (6) bekezdése értelmében: „Az a voksoló, aki nem tudja személyesen a szavazólapot módosítani, mert egészségi károsodás érte, vagy nem képes olvasni és írni, a szavazólapok módosítására elkülönített területre magával viheti a szavazólapok módosítására képes más személyt, aki a szavazólapot az utasításai szerint módosítani fogja [...]; ilyen személy nem lehet a szavazóköri szavazatszedő bizottság tagja.”

A szavazókör szavazatszedő bizottsága azoknak a személyeknek engedélyezi a szavazást, akik szerepelnek a voksolók névjegyzékében. A voksoló a szavazóhelyiségbe való érkezése után személyi igazolvánnyal vagy más hivatalos igazolvánnyal igazolja személyi azonosságát. A szavazókör szavazatszedő bizottsága a voksolók névjegyzékében a voksoló sorszámát bekarikázza, és átadja neki a szavazólapot, valamint a borítékot. *A szavazókör*

⁷⁹ A postai úton történő szavazást a választási kódex az országos népszavazás esetében engedi meg, ez viszont nem tárgya e tanulmányunknak. Kritikájához valamint a *de lege ferenda* javaslatokhoz lásd: SOMOROVÁ 2015, 61–64.

szavazatszedő bizottsága azonban a törvény által szabályozott esetekben a be nem jegyzett voksolóknak is engedélyezheti a szavazást, mégpedig úgy, hogy felveszi őket a voksolók névjegyzékébe, és lehetőséget ad nekik a szavazásra. Olyan voksolókról van szó, akik a szavazás napján érkeztek

- szavazóigazolvánnyal a szavazóhelyiségbe,
- a saját állandó lakóhelyük szerinti szavazóhelyiségükbe, de nem szerepelnek a voksolók listáján,
- a saját állandó lakóhelyük szerinti szavazóhelyiségükbe, és a választási kódex 10. § (2) bekezdése értelmében bemutatták a bírósági határozatot (az úgynevezett kifogásolási eljárás során kibocsátott voksolók listájának javításáról vagy módosításáról szóló határozatot),
- az államelnök és az Európai Parlament választásánál a szavazókör szavazatszedő bizottsága felveszi a szavazók listájára azt a szlovák állampolgárt, aki legkésőbb a szavazás napján elérte 18. életévét, nincs állandó lakóhelye a Szlovák Köztársaság vagy az Európai Közösség más tagállamának területén, mégpedig a szlovák útlevél és a külföldi állandó lakóhely becsületbeli nyilatkozattal történő igazolásának bemutatása után (a szavazókör szavazatszedő bizottsága a voksolók listájába való bejegyzését a szlovák útlevélben feljegyzi). A szavazás titkosságának biztosítására vonatkozóan a választási kódex a voksoló titkosan történő szavazási köteleességét rendeli el. A törvény 24. § (3) bekezdése értelmében ugyanis mindegyik voksoló „a szavazólap és a boríték átvételét követően” köteles belépni „a szavazólapok módosítására szolgáló elkülönített területre, ahol a törvény által szabályozott módon módosítja a szavazólapot”. A szavazókör szavazatszedő bizottsága nem ad szavazási lehetőséget annak a voksolónak, aki nem lép be a szavazólapok módosítására szolgáló elkülönített területre. A voksoló úgy szavaz, hogy „a szavazólapok módosítására szolgáló elkülönített terület elhagyását követően a szavazókör szavazatszedő bizottsága jelenlétében elhelyezi a borítékot a szavazóurnába”.

Amint már feljebb említettük, a *postai úton történő szavazás* csak a nemzeti tanács választásánál lehetséges. Postai úton a következő személyek szavazhatnak:

- azok a voksolók, akik a Szlovák Köztársaság területén nem rendelkeznek állandó lakhellyel, és kérvényük alapján felvették őket a voksolók különös névjegyzékébe,
- azok a voksolók, akik a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkeznek, de a szavazás napján az állam területén kívül tartózkodnak, és a postai úton történő szavazás lehetőségét attól a községtől kérvényezték, amelyben állandó lakóhelyük van.

Azoknak a voksolóknak, akik a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel nem rendelkeznek, és kérvényük alapján nyilvántartásba voltak véve a voksolók különös jegyzékében (ehhez közelebről lásd a fenti 3.2.4. számú fejezetet), a Belügyminisztérium legkésőbb 35 nappal a szavazás napja előtt elküldi:

- a Belügyminisztérium hivatalos pecsétlenyomatát tartalmazó borítékot,
- a szavazólapokat,

- a visszaküldendő borítékot,⁸⁰ valamint
- a szavazás módjáról szóló tájékoztatást.

A szavazóhelyiségben szavazókhoz hasonlóan a postai úton szavazó is csak egy szavazólapot helyezhet el a borítékba – annak a politikai pártnak vagy koalíciónak a szavazólapját, amelyre a szavazatát leadja, ugyanakkor a szavazólapon legfeljebb négy jelöltnek a sorszámát karikázhatja be, vagyis az úgynevezett elsőbbségi szavazást érvényesítheti. A voksoló a szavazólapot elhelyezi a borítékban, és a leragasztott borítékot a visszaküldendő borítékba helyezi, amelyet a Belügyminisztérium címére megküld. A szavazás eredményébe azokon a szavazólapokon található szavazatok számítandók be, amely szavazólapokat *a Belügyminisztériumnak legkésőbb a szavazás napját megelőző utolsó munkanapon kézbesítettek*. A visszaküldendő borítékokat a Belügyminisztérium a szavazás napján átadja az Állami Bizottságnak. A Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel nem rendelkező voksolók postai úton történő szavazását az Állami Bizottság megvizsgálja, és az eredményt megállapítja. A Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkező voksolók, akik a szavazás napján az állam területén kívül tartózkodnak, írásban vagy elektronikusan kérvényezhetik az állandó lakóhelyük községétől a postai úton történő szavazás lehetővé tételét (a kérvényt legkésőbb a szavazás napját megelőző 50 nappal kell kézbesíteni a község számára, és a törvény által szabályozott adatokat kell tartalmaznia). E kérvény alapján a község legkésőbb 35 nappal a szavazás napja előtt elküldi a voksolóknak a külföldi tartózkodásuk címére: a borítékot, a szavazólapokat, a visszaküldendő borítékot, a szavazás módjáról szóló tájékoztatót. A voksoló a Szlovák Köztársaság területén állandó lakóhelyel nem rendelkező voksolókhöz hasonlóan szavaz. A különbség csak abban van, hogy a voksoló a visszaküldendő borítékot az állandó lakcíme községének küldi el, amely ezt az illető szavazóköri szavazatszedő bizottságnak kézbesíti. A szavazás eredményébe csak azok a szavazólapok számítandók be, amelyeket az állandó lakóhely községének legkésőbb a szavazást megelőző utolsó munkanapon kézbesítettek.

3.2.9. A szavazólap módosításának módjai

A szavazólapok módosításának módjai az egyes választási típusoknál *az alkalmazandó választási rendszertől függenek*. A szavazólap módosításának legegyszerűbb módja az, *amelyet az egymandátumú választókerületekben a többségi rendszer alapján választandó jelölteknél* (az államelnök választása, az önkormányzati kerületek elnökeinek választása és a polgármesterek választása) alkalmaznak. E választásoknál az összes jelölt egy szavazólapon ábécésorrendben van felsorolva (e választási típusok esetében az egyes jelöltekről a szavazólapon a következő adatok találhatóak: vezeték- és keresztnév, szakmai cím, kor, és foglalkozás). A voksoló úgy szavaz, hogy a szavazólapon annak a jelöltnek a sorszámát karikázza be, amelyre a szavazatát leadja (több jelölt bekarikázása esetében a szavazólap érvénytelen).

⁸⁰ A visszaküldendő borítékban a *postai úton történő szavazás* kifejezést és a Belügyminisztériumot (címzettként), valamint a szavazó állampolgár (feladó) címét kell feltüntetni.

A szavazólap módosításának módszere alapján véve szinte megegyezik a *több-mandátumú választókerületekben alkalmazandó többségi rendszer* esetében is, vagyis az önkormányzati kerület gyűlésének választásánál és a községi gyűlés választásánál. E választásoknál is a jelöltek egy közös szavazólapon ábécésorrendben vannak feltüntetve, és a voksoló úgy szavaz, hogy a sorszámok bekarikázásával megjelöli azokat, akikre leadja a szavazatát; bekarikázni viszont csak annyi jelöltet szabad, ahány képviselő az adott választókerületben megválasztható (máskülönben a szavazólap érvénytelen).

A nemzeti gyűlés és az Európai Parlament választásánál az *arányos rendszer* alkalmazandó, amelynél a választáson induló, nyilvántartásba vett jelölőlistával rendelkező politikai párt és koalíció számára külön szavazólap készül, amelyen az általuk javasolt sorrendben a jelöltjeik fel vannak sorolva. A voksolónak a szavazókör szavazatszám-láló bizottsága az összes választáson induló politikai párt és koalíció szavazólapját átadja, és a voksoló úgy szavaz, hogy a borítékba csak egy szavazólapot helyez el (annak a politikai pártnak vagy koalíciónak a szavazólapját, amelyre a szavazatát leadja). A voksoló a borítékba helyezett szavazólapon úgynevezett elsőbbségi szavazást érvényesíthet, mégpedig úgy, hogy legfeljebb négy jelölt sorszámát (a nemzeti tanács választásánál), illetve két jelölt sorszámát (az Európai Parlament választásánál) bekarikázza. Az elsőbbségi szavazás komoly hatást gyakorolhat a mandátumok szétosztásának sorrendjére (ezt részletesebben az alábbiakban ismertetjük).

3.2.10. Értékelő megjegyzések a szavazás jogi szabályozásáról

Véleményünk szerint a modern demokratikus jogállam pozitív kötelezettségei közé tartozik a voksolók választáshoz (szavazáshoz) való hozzáférhetőségének egyszerűsítése is. E követelménynek főleg a fogyatékossgal élő voksolók és a szavazás napján az állam (a szavazókörök) területén kívül tartózkodó voksolók esetében kellene teljesülnie. A szavazáshoz való hozzáférhetőség kétségkívül egyszerűsíthető (a hagyományosan alkalmazott mozgóurna, illetve a szavazóigazolvány alkalmazása mellett) a vagylagos szavazási formák bevezetésével. Ha e szempontból értékeljük a *választási kódexben található szavazási módok jogi szabályozását, úgy azt semmi esetre sem ítélnénk optimálisnak.*

Elsősorban azt gondoljuk, hogy *még létezik üres terület a postai úton történő szavazás kiterjesztésére más választási típusoknál is.* Amennyiben a választási kódex (és előtte 2004-től a nemzeti tanács választásáról szóló törvény is) engedélyezte a nemzeti tanács választásánál a postai úton történő szavazást, csak nehezen fogható fel, hogy más választási típusoknál (különösen az államelnök választásánál) mellőzte e szavazási formát. A Belügyminisztérium a választási kódex javaslatának előkészítési folyamatában az államelnöki választásnál azzal érvelt a postai úton történő szavazással szemben, hogy az Alkotmány által előírt első és második választási forduló közötti határidő (14 nap) miatt a postai úton történő szavazást „technikailag” lehetetlen biztosítani. Véleményünk szerint ez az érvelés nem állja meg a helyét. A modern kommunikációs technológiák kétségkívül lehetőséget adnának arra, hogy a postai úton történő szavazás iránt érdeklődő voksolóknak időben (14 napos határidőn belül) lehessen kézbesíteni a szavazólapokat, és legkésőbb az államelnöki választás második fordulójának napján adhassák le a szavazatukat (küldjék el postai úton). Az államelnöki választás második fordulójának eredménye ebben

az esetben az Állami Bizottság (vagy más, a törvény értelmében illetékes bizottság) által a szavazólapok kézbesítésére szolgáló megfelelő határidő után lennének kihirdetve, ami véleményünk szerint nem jelenthet komolyabb gondot. Úgy véljük, hogy nem létezhetnek a postai úton történő szavazásnak komolyabb akadályai azoknál a Szlovák Köztársaság területén állandó lakhellyel rendelkező voksolóknál, akik a szavazás napján külföldön vagy állandó lakóhelyükön kívül tartózkodnak, még a területi önkormányzati szervek választásánál sem. A postai úton történő szavazás más választási típusokra való kiterjesztése érdekében azzal is lehet érvelni, hogy e szavazási forma iránti érdeklődés a nemzeti tanácsi választásoknál folyamatosan növekszik. A nemzeti tanács 2006-ban történő választásánál e szavazási formát még csak 3427 voksoló használta ki, a 2010-beli szavazásnál már 5861 voksoló szavazott postai úton, a 2012-es parlamenti választásokon a postai úton történő szavazást 7051 voksoló választotta, és a nemzeti tanács legutolsó választásán 2016-ban az új választási kódex értelmében postai úton már 17 278 voksoló szavazott.

Véleményünk szerint (hosszabb távon) a vagylagos szavazás legjelentősebb formája az internet útján történő elektronikus szavazás lesz. Ezt annak ellenére állítjuk, hogy tisztában vagyunk azzal: az elektronikus szavazás országos bevezetése magas pénzügyi (kötségvetési) kiadásokat, a lakosság számítógép-kezelési ismeretének növelését, valamint a közönség nem jelentéktelen részének e szavazás formával kapcsolatos bizalmatlanságának leküzdését igényli, idesorolva annak a ténynek a tiszteletben tartását is, hogy az internetes szavazásnál lehetetlen a személyes szavazás elvét betartani.

Az elektronikus szavazás legnagyobb előnye az, hogy az összes jogosult voksolónak lehetőséget ad – a szavazás helyének és idejének figyelmen kívül hagyásával – a szavazáshoz való hozzáférhetőség egyszerűsítésére (igaz, hogy csak akkor, ha a számítógép-kezelés alapvető ismeretével rendelkeznek). Az elektronikus szavazás jelentősen egyszerűsítheti a szavazatszámolást és ezzel a választás eredményeinek megállapítását.⁸¹ Egyet lehet érteni azzal a véleménnyel, hogy az elektronikus szavazás jobb körülményeket hoz létre főleg a fiatalabb voksolók választáson való részvételének növelésére, amit az elektronikus szavazást alkalmazó államok statisztikai adatai is alátámasztanak.⁸² Azt a tényt is érzékelni kell, hogy az Európai Parlament részéről koncentrált nyomás érvényesül arra, hogy az Európai Közösség tagállamai az elektronikus szavazás bevezetésére megfelelő feltételeket hozzanak létre már az Európai Parlament és az Európai Közösség további szerveinek legközelebbi – 2019. évi – választásánál,⁸³ amire a Szlovák Köztársaság még nyilvánvalóan nem készült fel.⁸⁴ A fenti körülmények között a választási kódexnek nemcsak lehetett, de kellett volna néhány választási típusnál legalább a „kísérleti” elektronikus szavazás alkalmazására is lehetőséget adni (nyilvánvalóan az ilyen „kísérletre” a legalkalmasabb a nagyvárosok községi önkormányzati szerveinek választása volna). Azt az álláspontot támogatjuk ugyanis, hogy az elektronikus szavazás folyamatos bevezetése az összes fejlett

⁸¹ Erről részletesebben lásd: OROSZ 2015, 103.

⁸² Ehhez lásd például: KORYCKI 2017, 83–105.

⁸³ Lásd az Európai Parlament *Potential and challenges of e-voting in the European Union* című dokumentumát. *Potential and Challenges of E-Voting in the European Union*. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU\(2016\)556948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU(2016)556948_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

⁸⁴ Erről részletesebben lásd: FARKAŠOVÁ 2016, 153–166.

demokratikus államban objektíve elkerülhetetlen, és csak idő kérdése, mikor érvényesül a Szlovák Köztársaságban is.

3.2.11. A szavazás eredményének megállapítása, a mandátumok szétosztása (választási rendszer) és a választás eredményének kihirdetése

A szavazás befejezését a választási eljárás eredményének szempontjából kulcsfontosságú rész követi. Tartalma a szavazás eredményének megállapítása, amely a választás hivatalos eredményeinek kihirdetéséhez vezet. A szavazás eredményének megállapítása az összes választási típusnál a szavazókörök szintjén történik. A nemzeti tanács választásánál a különös listán nyilvántartásba vett voksolók postai úton történő szavazásának eredményét az Állami Bizottság állapítja meg. A szavazás eredményének megállapítása a következő lépésekből áll:

- a szavazólapok érvényességének értékeléséből, és utólag
- az egyes jelöltek (a nemzeti tanács és az Európai Parlament választásának esetében az induló politikai pártok és koalícióik) számára adott szavazatok összeszámolásából. A szavazás folyamatáról és az eredményről a szavazókörök szavazatszámoló bizottságai (a nemzeti tanács választásánál a különös listán nyilvántartásba vett voksolók postai úton történő szavazásának eredményéről az Állami Bizottság is) jegyzőkönyvet készítenek, amely a törvény által szabályozott adatokat (mindegyik a szavazás eredményét) tartalmazza. A jegyzőkönyvet a szavazókör szavazatszámoló bizottságának elnöke és tagjai írják alá. Ha a szavazóköri bizottság valamelyik tagja nem írja alá a jegyzőkönyvet, ennek indokait a jegyzőkönyvben felsorolhatja. A szavazóköri szavazás folyamatáról és eredményéről szóló jegyzőkönyv alá nem írása nincs hatással a jegyzőkönyv érvényességére (e tény azonban jelentős lehet a választásnak a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága általi megvizsgálásánál).

A szavazás eredményének a szavazókörök szintjén történő megállapítása és a jegyzőkönyvek magasabb szintű szavazatszedő bizottságoknak való átadása után a választások eredményeinek összegzésére kerül sor, mégpedig legelőbb a járási szavazatszedő bizottságok szintjén (az önkormányzati kerületek szerveinek választásánál a kerületi szavazatszedő bizottságok szintjén, illetve a községi önkormányzati szervek választásánál a helyi szavazatszedő bizottság szintjén), és utólag a nemzeti tanács, valamint az Európai Parlament választásánál országos szinten az Állami Bizottságnál, illetve az önkormányzati kerületek szerveinek választásánál az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottságánál.

A választási eredmény megállapításának szabályai, illetve az, hogy a szavazás eredménye alapján a mandátumok hogyan lesznek szétosztva (a továbbiakban: a választás győztesének megállapítása), attól függenek, milyen választási rendszer alkalmazandó az egyes választási típusoknál. A választás győztesének megállapítása abban az esetben a legegyszerűbb, *ha a relatív többségű választási rendszert alkalmazzák, vagyis a polgármesterek választásánál, a községi gyűlés választásánál és az önkormányzati kerület gyűlésének választásánál*. A polgármesterek választásánál a község polgármesterévé az a jelölt kerül megválasztásra, aki a legtöbb érvényes szavazatot megszerezte (függetlenül ezek számától, azaz akár egy szavazat is elegendő), illetve a szavazatok egyenlősége

esetén új választást kell lefolytatni. *A községi gyűlés képviselőivé* azok a jelöltek kerülnek megválasztásra, akik a választókerületben egymás utáni sorrendben a legtöbb szavazatot kapták. Amennyiben a választókerületben ugyanannak a politikai pártnak vagy koalíciónak több jelöltje azonos számú érvényes szavazatot kapott, megválasztott képviselő az a jelölt lesz, aki az illető politikai párt vagy koalíció jelölőlistáján sorrendben előrébb szerepel. Amennyiben a választókerületben különböző politikai pártok, koalíciók több jelöltje vagy több független jelölt kapott azonos számú érvényes szavazatot, a helyi szavazatszedő bizottság közülük a községi gyűlés képviselőjét sorshúzással állapítja meg. A községi gyűlés győztes képviselőinek megállapításához hasonló szabályok érvényesek *az önkormányzati kerületi gyűlés képviselőinek választására is*.

Ami az önkormányzati kerület elnökének választását illeti, a választási kódex eredeti változata értelmében a választás első fordulójában abszolút többségű rendszer érvényesült. E választási rendszer értelmében a választás első fordulójában az a jelölt lett az önkormányzati kerület elnökévé megválasztva, aki az érvényes szavazatok abszolút többségét megkapta. Amennyiben e többséget egyetlen jelölt sem érte el, a választás második fordulójára került sor, amelybe az a két jelölt került, akik az első fordulóban a legtöbb szavazatot nyerték el. A választás második fordulójában az a jelölt lett az önkormányzati kerület elnökévé megválasztva, aki az érvényes szavazatok többségét megszerezte. Amennyiben az önkormányzati kerületi elnök választásának második fordulójában a jelöltek a szavazatok azonos számát kapják, a nemzeti tanács elnöke új választást tűz ki.

A választási kódexnek a 165/2017. számú törvény általi módosítása az önkormányzati kerület elnökének választásánál a(z egyfordulós) *relatív többségű rendszert* vezetett be, amelynek értelmében az önkormányzati kerület elnökévé az a jelölt válik, aki a választáson a legtöbb szavazatot kapja (a leadott szavazatok számától függetlenül). A fentiekből az derül ki, hogy a választási kódex módosítása következtében *a községi polgármesterek és az önkormányzati kerületi elnökök választási rendszere azonos*. A községi polgármesterek és az önkormányzati kerületi elnökök választási rendszerének egységesítését ugyan lehet pozitívan értékelni, másrészt viszont véleményünk szerint az egységesítést ellenkező módon kellett volna szabályozni, vagyis úgy, hogy a községi polgármesterek választásának első fordulójában is az abszolút többségű rendszer valósulna meg, és az esetleges második fordulóban a relatív többségű rendszer lenne alkalmazandó.⁸⁵ Ezáltal jelentősen növelhető volna a községi polgármesterek legitimitása. A törvényalkotó ellenkező utat választott, vagyis nem állapított meg törvényi feltételeket a községi polgármesterek legitimitásának növelésére, ellenben olyan feltételeket hívott életre, amelyek az önkormányzati kerületek elnökeinek legitimitását csökkentik. Véleményünk szerint a választási kódex e módosítása politikailag indokolt volt, mivel nyilván az aktuális politikai helyzetben azoknak az önkormányzati kerület elnöki tisztségére pályázó politikai pártoknak a jelöltjei esélyeit növeli, amelyek a mai kormánykoalíciót alkotják (SMER, SNS és Most–Híd). Előreláthatólag a jövőben viszont a választási kódex e módosítása a szélsőséges politikai pártok jelöltjeinek esélyeit növelheti, és nem felel majd meg azoknak, akiknek az akaratát a módosítás elfogadásával hajtották végre.

⁸⁵ Ilyen megoldást e tanulmány egyik szerzője már a választási kódex elfogadása idején javasolt. Lásd: OROSZ 2015, 30.

A Szlovák Köztársaság államelnökének választásánál a nemzetközi összehasonlításban a leginkább alkalmazandó (kétfordulós), a választás első fordulójában abszolút többségű választási rendszer érvényesül. A Szlovák Köztársaság elnökének választási rendszere értelmében az államelnöki választás első fordulójában államelnök az a jelölt lesz, aki „a jogosult voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségét” szerzi meg [Alkotmány 101. cikk (4) bekezdés]. Az a tény, hogy a Szlovák Köztársaság Alkotmánya az államelnöki választás első fordulójában nem a választáson részt vevő voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségét írja elő, nemzetközi összehasonlításban nem szokásos döntés (az államok többségében az első fordulóban az államelnök megválasztásához a választás során leadott érvényes szavazatok abszolút többsége elegendő). A Szlovák Köztársaság alkotmányozója által alkalmazott megoldás kétségkívül növeli az így megválasztott államelnök legitimitását, ugyanakkor jelentősen csökkenti az esélyét annak, hogy a jelöltek egyikét már az első fordulóban megválaszthassák. E megoldás ezenfelül további lehetséges problémákat vonhat maga után abban az esetben, ha a törvényalkotó a választási törvény megalkotásánál az alkotmányi előírást elégtelen módon értelmezi. Erre sajnos a Szlovák Köztársaságban a választási kódex elfogadásakor sor is került.

Annak megállapításához, hogy vajon az államelnöki választás első fordulójában a jelöltek valamelyikét megválasztoták-e (tudniillik, hogy vajon „a jogosult voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségét” kapta-e meg), nélkülözhetetlen feltétele az, hogy az illető szavazatszedő szerveknek a megfelelő időszakban (az államelnök választásának első fordulójában) a jogosult voksolók számáról kifogásmentes és objektív módon ellenőrizhető információval kell rendelkezniük. Első látásra e kérdésre adandó válasz egyszerűnek tűnik: a jogosult voksolók körét azok a természetes személyek – választópolgárok – alkotják, akik a voksolók listáján nyilvántartásba vannak véve. Ugyanakkor arra a tényre is figyelemmel kell lenni, hogy a választási kódex értelmében a voksolók listájára még a szavazás napján felveendő a személyigazolványuk vagy szlovák útlevelük és a külföldi tartózkodásukról szóló becsületbeli nyilatkozatuk bemutatását követően a voksolók, így a jogosultak számának kérdésére adott válasz vitatott lehet, és komoly alkotmányos vitát idézhet elő.

Amennyiben egyik jelölt sem szerzi meg az államelnöki választás első fordulójában a jogosult voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségét, 14 napon belül második fordulóra kerül sor, amelyben az a két jelölt vehet részt, akik az első fordulóban a legtöbb érvényes szavazatot szereztek meg. Ha a második fordulóra kerülő jelöltek egyikének államelnökké történő megválaszthatósága megszűnik, vagy a jelölési jogáról lemondott, a második fordulóra az a jelölt kerül, aki az első fordulóban az érvényes szavazatok következő legmagasabb számát szerezte meg. Amennyiben a második fordulóban nincs két jelölt,⁸⁶ a második forduló nem érvényes, és új választást kell kiírni [Alkotmány 101. cikk (5) bekezdés]. A választás második fordulójában az a jelölt lesz államelnökké megválasztva, aki a legtöbb szavazatot szerezte meg. Amennyiben az államelnöki választás második fordulójában két jelölt a szavazatok azonos számát kapná, a nemzeti tanács elnöke új választást volna köteles kiírni (annak ellenére, hogy ezt az Alkotmány kimondottan nem követeli meg).

⁸⁶ Erre például akkor kerülhet sor, ha az összes jelölt az államelnök választásának második fordulójában való részvételéről lemond.

Amennyiben az államelnöki tisztségre *csak egy jelölt pályázik*, a választás úgy zajlik, hogy a voksolók e jelölről szavaznak. Államelnökké e jelölt akkor lesz megválasztva, ha a részt vevő voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségét megszerzi [Alkotmány 101. cikk (6) bekezdés], vagyis nem a jogosult voksolók érvényes szavazatainak abszolút többségét, mint ahogy ez több jelölt esetében elő van írva.

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és az Európai Parlament választásánál az arányos rendszer alkalmazandó. Mindkét esetben a Szlovák Köztársaság területe többmandátumos választókerületet alkot (a nemzeti tanács választásánál 150 mandátumú választókerületet, az Európai Parlament legutolsó választásánál 13 mandátumú választókerületről volt szó).⁸⁷ A választás győztesének megállapításánál, illetve a mandátumok szétosztásánál a nemzeti tanácsi, valamint az európai parlamenti választás esetében szem előtt kell tartani

- a választási küszöb intézményét,
- a választási formulát,
- az elsőbbségi szavazás rendszerét és
- a póttagok belépésének módját.

A *választási küszöb* a nemzeti tanácsi és az európai parlamenti választásnál eltérően van szabályozva. Az Európai Parlament választásánál a küszöböt az összes leadott érvényes szavazat legalább 5%-a jelenti. Ebből az következik, hogy azokat az érvényes szavazatokat, amelyeket az 5%-ánál kevesebb szavazatot szerző politikai pártokra és koalíciókra adtak le, a választás eredményének további megállapításánál nem veszik figyelembe. *A nemzeti tanács választásánál a választási küszöb úgynevezett additív modellje érvényesül*, amelynek értelmében megkülönböztetendő az egyénileg induló politikai párt és a koalíció megállapodásának záradéka. A nemzeti tanács választásánál a választási küszöb átlépéséhez szükséges, hogy

- az egyénileg induló politikai párt az összes leadott érvényes szavazatok legalább 5%-át szerezze meg,
- két vagy három politikai pártból összeálló koalíció az összes leadott érvényes szavazatok legalább 7%-át szerezze meg,
- legalább négy politikai pártból összeállt koalíció az összes leadott érvényes szavazat legalább 10%-át szerezze meg, vagyis azokat az érvényes szavazatokat, amelyeket a kevesebb érvényes szavazatot szerző politikai pártok és koalíciók kaptak, a választás eredményének további megállapítása során nem veszik figyelembe (választási kódex 66. §).

A választási kódex a korábbi jogi szabályozásban található rendelkezést megtartotta, amelynek értelmében annak megállapítása után, hogy a jelölő politikai pártokból vagy koalíciókból egyetlen egy sem lépte át a választási küszöböt, a választási küszöb a politikai pártok és koalíciók számára 1%-kal csökken, mégpedig addig, amíg legalább két politikai párt, vagy két koalíció vagy legalább egy politikai párt és egy koalíció át nem lépi a csökkentett választási küszöböt (választási kódex 67. §). E választási szabályt nagyon pozitívnak kell értékelni, mivel a nemzeti tanácsban a politikai többpártrendszer megóvását garantálja. Megemlítendő azonban, hogy csak a nemzeti tanács választásánál érvényesül

⁸⁷ Jelen időszakban a Szlovák Köztársaság az Európai Parlamentben 13 mandátummal rendelkezik.

(nem alkalmazandó az Európai Parlament választásánál). Úgy a nemzeti tanács, mint az Európai Parlament választásánál *azonos választási formula alkalmazandó. A módosított Hagenbach-Bischoff formuláról van szó*, amely a következő eljárást követeli meg (lásd a választási kódex 68. és 94. §-ait):

1. A választási küszöböt átlépő politikai pártokra vagy koalíciókra leadott érvényes szavazatok összegét a nemzeti tanács választásánál 151-gyel (150 képviselői hely +1) osztják el, az Európai Parlament választásánál az Európai Parlamentnek a Szlovák Köztársaság nevében választandó képviselői számához (a legutolsó választáson ez 13 volt) egyet hozzáadnak (13+1), és ezzel osztják el. Ennek az osztásnak az eredményét *országos választási számnak* nevezik.
2. A politikai párt vagy koalíció által megszerzett érvényes szavazatok teljes számát az országos választási számmal elosztjuk, és a politikai párt vagy koalíció annyi mandátumot szerez, ahányszor a politikai pártra vagy koalícióra leadott érvényes szavazatok számában az országos választási szám megvan.
3. Ha e módon a kiosztandó mandátumok számánál egy mandátummal többet osztanak ki, a fölösleges mandátumot levonják annak a politikai pártnak vagy koalíciónak a mandátumaiból, amely az osztás legkisebb eredményével rendelkezik. Az osztás azonos eredményeinek esetében a mandátumot annak a politikai pártnak vagy koalíciónak mandátumaiból vonják le, amelyek a legkevesebb szavazatot szerezte meg. Ha az érvényes szavazatok száma azonos, sorshúzás dönt.
4. Amennyiben ezáltal az összes mandátum nem került szétosztásra, vagy ha a politikai párt vagy koalíció a megszerzett mandátumoknál kevesebb jelöltet indított, e mandátumok folyamatosan azok között a politikai pártok vagy koalíciók között lesznek szétosztva, amelyek az osztás legnagyobb eredményével rendelkeznek. A megmaradó szavazatok egyenlősége esetében a mandátumot az a politikai párt vagy koalíció szerzi meg, amely a legtöbb szavazatot szerezte meg. Amennyiben a szavazatok száma is azonos, sorshúzás dönt.
5. Azokat a mandátumokat, amelyek nem kerültek szétosztásra a politikai pártok vagy a koalíciók között, az egyéni jelöltek kapják meg a jelölőlístának megfelelő sorrendben. A szétosztott mandátumok sorrendje akkor változik meg, ha valamelyik jelölt vagy jelöltek az elsőbbségi szavazatok törvény által előírt számát szerzik meg.

A fentiekből az derül ki, hogy a nemzeti tanács, valamint az Európai Parlament választása során a *kötött jelölőlísta* modellje alkalmazandó, amelynek értelmében a voksoló a szavazatát csak egyik politikai pártra vagy koalícióra adhatja le, és ők határozzák meg a jelölőlístáikon a jelöltek sorrendjét. A voksoló azonban a szavazatát elnyerő politikai párt vagy koalíció jelölőlístáján *elsőbbségi szavazást* alkalmazhat, amelynek eredménye az egyes jelöltek sorrendjének megváltozása is lehet. A mandátumok kiosztása sorrendjének változása az egyes jelöltek elsőbbségi szavazatainak számától függ. A választási kódex jogi szabályozása értelmében a nemzeti tanács választása és az Európai Parlament választása esetében analóg szabályozás érvényesül, amelynek értelmében a jelöltek sorrendjének megváltozására akkor kerül sor, ha a jelöltek valamelyike a politikai párt vagy koalíció javára leadott érvényes szavazatainak teljes számából számított *érvényes elsőbbségi szavazatok legalább 3%-át* szerzi meg. Ha az elsőbbségi szavazatok legalább 3%-át több jelölt szerzi

meg, közöttük a mandátumok az *elsőbbségi szavazatok legnagyobb számának sorrendje* szerint osztandók ki. Amennyiben több jelölt az elsőbbségi szavazatok azonos számát szerzi meg, a jelölőlista sorrendje a döntő [lásd a választási kódex 68. § (5) bekezdését és a 93. § (5) bekezdését]. Azok a jelöltek, akik e szabályok szerint nem szereznek mandátumot, póttagok lesznek. *A póttagok belépése is* a nemzeti tanács és az Európai Parlament választása esetében analóg módon szabályozott (választási kódex 71. §, illetve 97. §) és a következők szabályok szerint történik:

1. Ha a választási ciklus közben a képviselői mandátum megüresedik, a megüresedett helyre ugyanannak a politikai pártnak vagy koalíciónak a póttagja lép, mégpedig abban a sorrendben, amely szerint a jelölőlistán szerepelt. Amennyiben viszont a jelölőlistán érvényesült az elsőbbségi szavazás, az elsőbbségi szavazatok 3%-át szerző jelöltek közül az a jelölt lép be, aki az elsőbbségi szavazatok legmagasabb számát szerezte meg.
2. Ha a politikai pártnak vagy koalíciónak nincsenek póttagjai, a mandátum a választási ciklus végéig betöltetlen marad.
3. Ha a politikai párt megszűnik, a póttag nem lép be, és a mandátum a választási ciklus végéig betöltetlen marad.
4. A póttag belépését a nemzeti tanács képviselői közé a nemzeti tanács elnöke hirdeti ki a mandátum megüresedésétől számított 15 napon belül. A póttagnak igazolást ad át arról, hogy képviselő lett (az igazolásban szerepelnie kell annak a napnak, amelytől a póttag képviselő lett). Az Európai Parlamentet illetően a póttag belépését az Állami Bizottság hirdeti ki az Európai Parlament nemzeti bizottságnak címzett képviselői mandátum megüresedéséről szóló jelentése kézbesítésétől számított 15 napon belül. A póttagnak az Állami Bizottság arról szóló igazolást ad át, hogy az Európai Parlament képviselője lett, és feltünteti benne a képviselői tisztségre történő belépésének napját. A póttag belépését az Állami Bizottság haladéktalanul bejelenti a nemzeti bizottságnak, amely a póttag belépéséről az Európai Parlamentet az Állami Bizottság bejelentésétől számított 15 napon belül értesíti.

Ami a választás eredményéről szóló jegyzőkönyv elkészítését és a választás eredményeinek kihirdetését illeti, a választási kódexből az derül ki, hogy

- az Állami Bizottság készíti el a választás eredményéről szóló jegyzőkönyvet, és kihirdeti a nemzeti tanács, az államelnök és az Európai Parlament választásának eredményeit. Az Állami Bizottság adja át a nemzeti tanács és az Európai Parlament választásán induló megválasztott képviselőjelölteknek a megválasztásukról szóló igazolást (az államelnök megválasztásáról szóló igazolást a választási kódex nem szabályozza),
- az önkormányzati kerület szerveinek választása esetében a jegyzőkönyvet az önkormányzati kerület szavazatszedő bizottsága készíti el, az hirdeti ki a választás eredményeit is, és adja át az önkormányzati kerület gyűlésének megválasztott képviselőinek, valamint az önkormányzati kerület megválasztott képviselőinek a megválasztásukról szóló igazolásokat,
- a községi önkormányzati szervek választásai esetében a szavazás eredményeiről szóló jegyzőkönyv készítésével és a választási eredmények kihirdetésével a helyi

szavazatszedő bizottság „a helyben szokásos módon” van megbízva, e szavazatszedő bizottság adja át a megválasztott jelölteknek a megválasztásról szóló igazolásokat.

A választás kihirdetésének napjától néhány alkotmányosan fontos határidő megkezdődik, mindenekelőtt a 10 napos határidő a választási panasz benyújtására az Alkotmánybírósághoz [Alkotmánybíróságról szóló törvény 60. § (2) bekezdés], úgyszintén például a 30 napos határidő a nemzeti tanács alakuló ülésének összehívására [Alkotmány 82. cikk (2) bekezdés].

Záró megjegyzések

A fentiekből az derül ki, hogy véleményünk szerint a Szlovák Köztársaság választójogának szabályozása kiváló minőségűnek mondható, és a nemzetközi szabványoknak megfelel. Alapjában véve pozitív módon értékeljük a választójog szabályozását, amely két kódex-típusú törvényben található – a választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvényben (választási kódex) és a választási kampányról szóló törvényben.

A választójog érvényesülésének feltételeiről szóló törvény és a választási kampányról szóló törvény hatálybalépése óta (2015. július 1.) még nagyon rövid idő telt el, ezért egyelőre még csak minimális tapasztalataink vannak az új választási szabályok gyakorlatban való alkalmazásáról (először a 2016-os nemzeti tanácsi választásnál alkalmazták ezeket, később a 2017 őszen zajló önkormányzati kerületek szerveinek választásánál). A fenti indokra tekintettel még nem lehet a Szlovák Köztársaság új választási jogszabályairól kategorikus értékelő kijelentéseket tenni. Nem vitás ugyanis, hogy a választási kódex, valamint a választási kampányról szóló törvény több hibáját csak a végrehajtó és értelmező gyakorlat javíthatja ki, illetve semlegesítheti. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az új választási szabályok némely hibája a választási gyakorlatban nagyobb mértékben csak a jövőben, egy bizonyos idő elteltével mutatkoznak majd meg.

A fentiek ellenére tanulmányunkban (számottevő tartózkodás mellett) több értékelő megállapítást tettünk, beleértve a választási kódexről és a választási kampányról szóló törvényhez kapcsolódó több kritikus fenntartást és észrevételt. Tanulmányunk célja vezérelt bennünket, amely a *Választás és demokrácia* projekt célkitűzését követte: ebben a Ludovika Kutatócsoport külföldi tagjaiként veszünk részt. Írásunkkal elsősorban a Szlovák Köztársaság választójogának egyes részeire kívántuk felhívni a figyelmet, amelyek véleményünk szerint nemzetközi összehasonlításban is minőségileg eléggé jónak mondhatók, és amelyek ennélfogva más államok számára is (beleértve Magyarországot) inspirációs forrásként szolgálhatnak.

Így a megállapított célokból kiindulva, jónak látjuk tanulmányunk záró részében megjelölni azt, hogy véleményünk szerint a külföldi szakértők figyelmét elsősorban a következőkre indokolt felhívni:

- a Szlovák Köztársaságban érvényesülő választójog kodifikációjának formája (módja) a választási joganyag két kódextípusú törvény között való szétosztása, amelyek az összes választási típus szabályozását együttesen rendezik,
- az alacsonyabb szintű szavazatszedő bizottságok (és alapjában a Választás és Politikai Pártok Finanszírozásának Ellenőrzésére Szolgáló Állami Bizottság) felállítása,

illetve összetétele garantálja a releváns politikai pártok kölcsönös ellenőrzését a választás során, továbbá főleg e választott szervezetek az aktuális politikai hatalomtól való függetlensége magas szintjét, amely különösen a végrehajtó hatalom szerveinek személyi összetételében tükröződik,

- a választási kampány szabályainak áttekinthetősége és ellenőrzése,
- a választási küszöb jogi szabályozása a nemzeti tanács választásánál, amely a nemzeti tanács többpártrendszerű politikai összetételét garantálja,
- az elsőbbségi szavazás és a póttagok belépésének jogi szabályozása a nemzeti tanács és az Európai Parlament választásánál, amely komoly mértékben növeli az arányos rendszer körülményei között a választás perszonalizációját (a voksolók közvetlen hatása a politikai párt képviselőinek személyi összetételére, amely politikai párt jelölőlistájára adták le szavazatukat).

Felhasznált irodalom

A választási ügyek jó gyakorlatának kódexe (Code of Good Practise in Electoral Matters).

A dokumentumot a Velencei Bizottság 52. plenáris ülésén 2002. október 18–19-én hagytak jóvá [CDL-AD(2002)23rev]. Elérhető: www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

ANGELOVIČOVÁ, Alena (2014): Právna úprava volieb do Európskeho parlamentu (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie). In *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2014. 06. 26–27. Košice, UPJŠ. 295–308.

BALOG, Boris (2014): Volebné moratórium a sloboda prejavu. In *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. 248–264.

BÁRÁNY, Eduard (1991): Politické zákony II. *Právny obzor*, Vol. 74, No. 9. 747–748.

DOMIN, Marek (2015): Štátna komisia pre voľby, Vybrané otázky jej kreácie. *Justičná Revue*, Vol. 67, No. 10. 1107–1124.

DRGONEC, Ján (2004): *Ústava Slovenskej republiky: Komentár. Prvé vydanie*. Šamorín, Heuréka.

FARKAŠOVÁ, Simona (2016): Internetizácia verejnej správy v súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu. In *Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike*. Košice, UPJŠ. 153–166.

GIBA, Marián (2014): K niektorým problémom právnej úpravy volebnej kampane na Slovensku. In *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва. II. ústavné dni*. Košice, UPJŠ. 186–204.

GIBA, Marián (2015): Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy. In *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice, UPJŠ. 153–165.

HALÁSZ Iván (2009): *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest, MTA Jogi Tudományi Intézet.

JIRÁSKOVÁ, Věra (2014): Změna volebního systému: Kdy? In *Aktuálne problémy volebného práva a volebného zákonodarstva v Slovenskej republike. II. ústavné dni*. Košice, UPJŠ. 119–131.

KLOKOČKA, Vladimír (1991): *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha, Aleko.

- KOPEČEK, Lubomír (2008): Prezident v politickém systému Slovenska. In NOVÁK, Miroslav – BRUNCLÍK, Miroslav eds.: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha, Dokořan. 171–210.
- KORYCKI, Krzysztof (2017): Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza [Alternative Voting Methods and Voter Turnout]. *Studia Wyborcze*, Tom. 23. 83–105.
- KRUNKOVÁ, Alena (2015): Referendum vo volebnom kódexe. In *Aktuálne problémy volebného práva: nové volebné zákony*. Košice, UPJŠ. 143–152.
- MAJERČÁK, Tomáš (2014): Vývoj volebnej kampane v zákonodarstve Slovenskej republiky od roku 1990 do schválenia volebných kódexov v roku 2014. In *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2014. 06. 26–27., Košice, UPJŠ.
- MAJERČÁK, Tomáš (2016): Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani. In *Sloboda prejavu a jej limity. IV. ústavné dni*. Košice, UPJŠ. 123–137.
- MESEŽNIKOV, Grigorij – BÚTORA, Martin eds. (1997): *Slovenské referendum „97“*. Zrod, priebeh, dôsledky. Bratislava, Ivo.
- MOLEK, Pavel (2014): *Politická práva*. Praha, Wolters Kluwer.
- OROSZ, Ladislav (2015): Nové volebné zákony na Slovensku. Kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca. In *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice, UPJŠ. 5–31.
- OROSZ, Ladislav ed. (2015): *Volebné právo*. Košice, UPJŠ.
- OROSZ, Ladislav (2000): Možnosti a perspektívy vývoja volebného zákonodarstva v Slovenskej republike. In *Volebné zákony na Slovensku*. Zborník z konferencie, 2000. 05. 02., Bratislava, Občianske Oko. 33–44.
- OROSZ, Ladislav (2003): Referendum ako nástroj politického zápasu. In BALÁŽ, Anton ed.: *Nový štát a jeho prvý muž. Michal Kováč očami spolupracovníkov*. Bratislava, Dilema. 179–190.
- OROSZ, Ladislav (2011): Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II.). *Justičná Revue*, Vol. 63, No. 11. 1421–1435.
- OROSZ, Ladislav (2014): Náčrt aktuálnych problémov volebného zákonodarstva v Slovenskej republike. In *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike. II. ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. 2013. 09. 25., Košice, UPJŠ. 82–99.
- OROSZ, Ladislav (2015): Kontrola financovania politických strán a volebných kampaní v Slovenskej republike. In ŠIMÍČEK, Vojtech ed.: *Financování politického života*. Brno, Masarykova univerzita. 63–80.
- OROSZ, Ladislav (2016): Sloboda prejavu vo volebnej kampani. In *Sloboda prejavu a jej limity. IV. ústavné dni*. Košice, UPJŠ. 101–112.
- OROSZ, Ladislav et al. (2009): *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ.
- OROSZ, Ladislav L. – MOLEK, Pavol – SVÁK, Ján – ŠIMÍČEK, Vojtech (2016): *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava, C. H. Beck.
- Potential and Challenges of E-Voting in the European Union*. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU\(2016\)556948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU(2016)556948_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

- RAKOWSKA, Anna – SKOTNICKI, Krzysztof (2013): Kodeks i tryb jego uchwalenia w polskim prawie. In BÁRÁNY, Eduard ed.: *Zmena práva*. Bratislava, Ústav štátu a práva SAP. 160–172. *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis Study on Recurrent Challenges and Problematic Issues*. Elérhető: www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282006%29018-e (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)
- SKOTNICKI, Krzysztof ed. (2011): *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.
- SOMOROVÁ, Ludmila (2015): Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike. In *Aktuálne úproblémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice, UPJŠ. 61–64.
- ŠTENPIEN, Erik (2010): A megyerendszer Szlovákiában a XX. század első felében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 28/1. 103–110.
- ŠTENPIEN, Erik (2014): Volebné zákony pre voľby do najvyšších štátnych orgánov tzv. predvojnovoj ČSR. In *Volebné zákonodárstvo v Slovenskej republike*. Doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky: zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2014. 06. 26–27., Košice, UPJŠ.
- SUK, Jozef (2003): *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a krížovatky jedné politické krize*. Praha, Prostor.
- SVÁK, Ján – BALOG, Boris (2014): Prekážky vo výkone volebného práva. In *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike. II. ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. 2013. 09. 25., Košice, UPJŠ.
- SVÁK, Ján – BALOG, Boris (2015): Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy. In *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice, UPJŠ. 96–104.

Kurunczi Gábor

Az általános választójog elvének aktuális kihívásai¹

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 elfogadásával egyidejűleg a teljes választójogi szabályozás (mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi) megújult. Ennek keretében pedig számos olyan újítás is megjelent, amely az általános választójog elvével függ össze. Jelen tanulmányom az ezen újításokkal összefüggő kérdésekkel és a jövőben felmerülő lehetséges kihívásokkal foglalkozik.

A választójognak kettős természete van. Egyfelől ugyanis azon jogszabályok összességét jelenti, amelyek a központi képviselői szervek (például parlamentek) létrehozásának módját határozzák meg.² Másfelől azonban a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot jelenti. Mindkét megközelítés alapja a népképviselő elve, ezért e tekintetben a választójog a választójogosultságot jelenti.³ Az Alaptörvény a 2. cikk (1) bekezdésében deklarálja, hogy „a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson” jogosultak választójogukat gyakorolni.⁴ A választójog általánosságát és egyenlőségét, valamint a szavazás titkosságát és közvetlenségét tekinthetjük a „klasszikus” alapelveknek, vagy másképp fogalmazva, az úgynevezett

¹ A tanulmány lezárásának dátuma: 2018. április 12.

A tanulmány alapját képezte a 2019. április 29-én megvédett alábbi doktori értekezésnek: KURUNCZI 2019.

² Ezt nevezhetjük a választójog *instrumentális* igazolásának is, amely alapján a választójogra a népképviselői szervek létrehozásának és a demokratikus legitimitáció biztosításának eszközeként tekintünk. Egy népképviselő elvén alapuló testület létrehozásához ugyanis elengedhetetlen, hogy a lakosság egy része választójoggal rendelkezzen. Lásd: FICZERE 2010, 289–290.

³ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 55.

⁴ Fontos megjegyezni, hogy 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, országanként és koronként eltérően terjedtek el, váltak tipikussá. Mára azonban egyértelmű, hogy a választójog az alkotmányos alapjogok közé tartozik. Ennek ellenére azonban a mai napig nincs egyetértés abban, hogy a választójog általánosságának határát szűkebb vagy bővebb körben kellene megvonni. Lásd bővebben: Sós 1996, 51–52.

anyagi jogi alapelveknek.⁵ Ezen alapelvek közül pedig külön fontos kiemelni a választójog általánosságának elvét, hiszen ennek tartalma, illetve határai határozzák meg a választójog alapjogi tartalmának alanyi körét, annak bővülését, valamint korlátainak változásait. Fontos kiemelni azt is, hogy szinte mindegyik emberi jogi dokumentum nevesíti a választójog alapelveit, így többek között a választójog általánosságának elvét is. A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: PPJNE) 25. cikke⁶ például önálló jogként nevesíti a választójogot, amelynek 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 Bizottság 190/2002. számú véleményét is (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), amely szerint Európa választási örökségének alapját öt elv képezi, és ezek egyike az általános választójog követelménye.⁷ Az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* pedig a 21. cikkében rögzíti, hogy minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. E 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. Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott *Az emberi jogok európai egyezménye* (a továbbiakban: EJEE) ugyan még nem, de az első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke már deklarálja a szabad (általános) választásokhoz való jogot: „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.”

A választójog iránt a polgári forradalmak idején felmerült igény és annak tényleges elismerése között úgy funkcionált, mint a „politikai képességgel” rendelkezők jogosultsága,

⁵ Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése nevesíti a *szabad választáshoz* való jogot is. Ez az 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 5-től 1000 euróig terjedő pénzbírság lehet – amelyet azonban 2003 óta nem alkalmaztak. Görögországban semmilyen szankciója nincs a szavazás elmulasztásának. Lásd bővebben: BODNÁR 2014a, 52. Hazánkban a szabad választáshoz való jog pontos tartalmát majd csak az Alkotmánybíróság gyakorlata fogja meghatározni.

⁶ PPJNE 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.”

⁷ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának *The underlying principles of Europe's electoral heritage* című fejezetét.

amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének.⁸ 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.⁹ Michael Sachs szerint 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.¹⁰ A választójog tehát egyformán kötődik az alapjogokhoz, valamint az államszervezeti szabályokhoz is. A választójog egyrészt ugyanis a közügyek vitelében való részvételi alapjogosítvány, másrészt a képvisleti törvényhozó szerv létrehozásának eszköze,¹¹ továbbá legitimációs biztosítéka.¹² Ezt erősíti meg egyfelől az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is, amely szerint az államnak nem elegendő a passzív magatartás, tevélegesen is hozzá kell járulnia a választójog mint alapjog biztosításához,¹³ 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 képvisleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.¹⁴

Az általános választójog elvét (és annak alanyi körét) koronként eltérően értelmezték. Ezzel összefüggésben Jakab András egy konferencián tartott előadásában¹⁵ úgy fogalmazott, hogy az első világháborút követően a frontról hazatért, túlélő katonáktól nem lehetett megvonni „cenzusok” alapján a választójogot (hisz életüket kockáztatták hazájukért),¹⁶ így az államok többségében aktív választói jogosultságot kaptak. E katonák között azonban számos olyan személy is volt, akik a fronton szembesültek a kommunista kiáltvány eszméivel, így azonban félő 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 hátszországban átvészelő – személyekre is, akik korábban

⁸ DEZSŐ 1998, 21.

⁹ DOMAHIDI 2009a, 2474.

¹⁰ SACHS 2003, 505. Idézi BODNÁR 2014a, 101.

¹¹ Ennek kapcsán Benjamin Constant így fogalmaz: „Csupán 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, sehoh sem talál olyan hangot, amely elismeri az övét.” Lásd: CONSTANT 1997, 100.

¹² DEZSŐ 1995, 172.

¹³ Lásd: Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, App. no. 9267/81.

¹⁴ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

¹⁵ 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* című szeminárium, amelynek keretében Jakab András kiemelte: „Az általános választójog kialakulása részben történelmi szükségszerűségek, részben különböző csoportérdekek bekapcsolódásának köszönhető.” Elérhető: www.aceeoo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

¹⁶ A háborúban szerzett érdemek a kor választójogában könnyítő szabályként jelentek meg. Magyarországon már az 1919. évi miniszterelnöki rendelet is életkorra való tekintet nélkül biztosította a választójogot azoknak, akik az első világháborúban legalább 12 héten át arcvonalbeli szolgálatra voltak beosztva. Lásd bővebben: HOLLÓSI 2015, 115–133.

azzal úgyszintén nem rendelkeztek, annak érdekében, hogy a politikai egyensúly fennmaradjon. Hipotézisként a fenti példa alapján megállapítható tehát, hogy az általános választójog bővítése mögött az esetek többségében húzódik valamilyen politikai haszonszerzési szándék vagy egyéb politikai cél, amelyek a tanulmányomban elemzett területeken is kimutathatók.

Tanulmányom célja – a fentiek alapján – annak vizsgálata, hogy az általános választójog elve és annak fejlődése milyen hatással van a választójog alapjogi tartalmára. Ennek vonatkozásában mindenekelőtt fontos kitérni arra, hogy mit is értünk a választójog alapjogi tartalma alatt. Ennek tisztázása ugyanis elengedhetetlen a tanulmányban felmerülő kérdések megválaszolásához. A választójog (és a szavazás) alapelvei – így például a választójog általánossága – nem tekinthetők alapvető jogoknak. A választójogi (és a szavazáshoz kapcsolódó) alapelvek célja ugyanis (többek között) a választójog mint alapjog gyakorlásának a biztosítása.¹⁷ Ennek ellenére az általános választójog elvének változása (így különösen a választójog alanyi körének a bővülése) hatással van a választójog alapjogi tartalmára is. A választójog szerepe és jelentősége ugyanis túlmutat a népképviselői szervek létrehozásán. A választójog ugyanis a közügyekben való részvételhez való jog egyik formája is, így annak szükségszerű eleme a választójog általánossága és egyenlősége is. A szavazatok leadásával pedig a választópolgár nemcsak saját sorsáról határoz, hanem mások életére is jelentős hatást gyakorló döntést hoz.¹⁸ Így különös jelentősége lesz annak, hogy egy társadalomban ki rendelkezik aktív választójogi jogosultsággal, azaz hogyan alakul a választójog általánosságának meghatározása. Fontos kiemelni azt is, hogy Bodnár Eszter szerint a választójogot egyfajta önrendelkezési jogként is megközelíthetjük, így pedig az visszavezethető végső soron az emberi méltóságra is. Ebből pedig egyenesen következik, hogy mindenki részt vehet a választásokon, akinek a döntése az életét befolyásolni fogja, így a választójog általánosságából csak szűk körben lehetséges egyes személyeket kizárni.¹⁹ Mindezekből következően a választójog alapjogi tartalmát (amely nélkül nem beszélhetünk demokratikus választójogról) a *döntés joga* adja. Eszerint 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. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében garantálja a döntés titkosságát (például a szavazás módja tekintetében meghozott intézkedések által), továbbá a döntés joga jelenti azt is, hogy a választópolgár a közösség tagjaként adja le voksát.²⁰

A fenti kérdésen kívül a tanulmány választ keres arra is, hogy milyen okok eredményezhetik a választójog általánosságának bővülését, 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 általánosságának bővítését szorgalmazó különböző irányok között? Milyen kihívásokkal kell a mai Magyarországon szembenéznie a választójog általánosságát vizsgáló kutatónak? Melyek lehetnek az e kihívásokra adott válaszok? És ezen válaszutak között van egyáltalán abszolút helyes vagy helytelen?

¹⁷ DOMAHIDI 2009b, 2689.

¹⁸ BODNÁR 2014a, 32.

¹⁹ BODNÁR 2014a, 33.

²⁰ Lásd részletesen: BODNÁR 2014a, 40–46.

Kutatásomban tehát az általános választójog fogalmából és történeti fejlődésének tapasztalataiból, valamint az általános választójog lehetséges korlátainak áttekintéséből kiindulva vizsgálom a lakóhely követelményét mint a választójog lehetséges területi korlátját, valamint a belátási képesség kérdését mint a választójog „tudatossági” korlátját.²¹ Utóbbi esetében két területet is fontos kiemelni: egyfelől a családi választójog dilemmáját, 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 tanulmány 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 tanulmány nagy hangsúlyt fektet az egyes jogintézmények, valamint szabályozási megoldások jogtörténeti előképeinek 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 a tanulmány összehasonlító jogi nézőpontot is alkalmaz, az általános választójog egyes aktuális kérdéseinek elemzése során ugyanis ismerteti, csoportosítja és összeveti az egyes 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 EJEB) gyakorlat elemzése és az azokból levonható következtetések felhasználása (amely segít megalapozottabb képet alkotni az egyes fejezetek tekintetében). A bírói gyakorlat mellett a tanulmány támaszkodik az egyes nemzetközi szervezetek jelentősebb emberi jogi dokumentumaira is (így például EJEE, PPJNE, *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* [a továbbiakban: EJENY] stb.), illetve az egyes – választójog tekintetében releváns – nemzetközi emberi jogi szervezetek állásfoglalásaira (például az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 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. A tanulmányban a teljesség érdekében – ahol ez lehetséges (így például a tanulmány 4.2. alpontjában) – az elvégzett statisztikai elemzéseket is ismertetem és felhasználom a felvázolt tudományos álláspontok alátámasztására. A fentiekén túl a kutatás azonban olyan metajurisztikus – a jogtudományi módszertanoktól esetlegesen távolálló – álláspontokat is ismertet és elemez (így például 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.

²¹ A választójog „tudatossági” korlátjáról lásd többek között: FIALA 2010, 109.

1. Az általános választójog fogalma és történeti fejlődése

A fenti kérdések megválaszolását megelőzően érdemes áttekinteni 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.

1.1. 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”.²² 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”.²³

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.”²⁴ Tóth Károly²⁵ és Kukorelli István²⁶ írásaikban hasonlóképpen határozzák meg a választójog általánosságának fogalmát. Eszerint „[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 – szavazati joggal rendelkezik”.²⁷ 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”.²⁸ 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 [...]”.²⁹

²² CONCHA 1906, 641–681.

²³ GÖNCZI 1918.

²⁴ PETRÉTEI 2009, 224.

²⁵ TÓTH 2016, 204.

²⁶ KUKORELLI 2003, 712.

²⁷ DEZSŐ 2002, 173.

²⁸ PAPP 2003, 747.

²⁹ DOMAHIDI 2009b, 2689.

A választójog általánossága azt jelenti tehát, hogy a választójog mindenkit megillet, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek³⁰ – azaz senkit nem lehet abból önkényesen kirekeszteni.³¹ 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.³² Az EJEB szerint minden eltérés az általános választójog elvétől magában rejtje a kockázatot, hogy az a megválasztott törvényhozó testület demokratikus legitimitációját aláassa.³³ 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. E logika alapján jutott el az EJEB a szabad választások tartásának „intézményes” jogától az „általános választójog” koncepciójáig.³⁴

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.³⁵ Az Alkotmánybíróság 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában pedig megállapította azt is, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetők,³⁶ a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti.

A választójog általánossága szempontjából kiemelkedő jelentőségű továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (a továbbiakban: EBESZ) 1991-es koppenhágai értekezletének záródokumentuma is, amelyben a részt vevő államok kinyilvánították, hogy

³⁰ 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 izlésétől”. Lásd: DWORKIN 1997, 19.

³¹ BODNÁR 2014a, 102.

³² Lásd: Sukhovetsky v. Ukraine, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

³³ Lásd: Aziz v. Cyprus, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: Matthews v. United Kingdom, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

³⁴ 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.

³⁵ Ennek ellenére az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése az önkormányzati választások vonatkozásában kizárta a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. Ennek alapja a 783/E/2002. számú AB 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. Lévy Miklós és Bragyova András különvéleményeikben azonban azt mondták, hogy a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy szűkebb földrajzi térséghez kössék. E gondolattal egyetért Bodnár Eszter is, aki szerint a mai technikai körülmények mellett a fentiek megvalósításának sem lehetne akadálya. Lásd: BODNÁR 2014a, 104.

³⁶ 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.

észszerű időközönként szabad választásokat tartanak, és azt az általános és egyenlő választójog alapján tartják meg.³⁷

A fentiekkel összhangban az Alaptörvény szerint a választójog általánossága alapján tehát mind aktív, mind passzív választójoggal rendelkeznek azok a nagykorú magyar állampolgárok,³⁸ akik nem esnek valamilyen kizáró ok alá.

1.2. 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.³⁹ A francia forradalom idején elfogadott deklaráció (*Emberi és polgári jogok nyilatkozata* [a továbbiakban: EPJNY]) VI. pontja úgy fogalmazott, hogy a törvény alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködni.⁴⁰ Az 1791-es francia alkotmány pedig már kifejezetten választójogról szólt (az aktív választójogot az aktív polgárság fogalmához kötötte).⁴¹

³⁷ 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.) – 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 észszerű időközönként tartanak titkos szavazással vagy egyenértékűen szabad szavazási eljárással olyan körülmények között, amelyek a gyakorlatban biztosítják a választók véleményének szabad kifejeződését képviselőik kiválasztása terén.”

³⁸ 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 határozzák meg a választójogosultak körét, tehát 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.

³⁹ ROUSSEAU 1947, 44–45.

⁴⁰ Lásd a deklaráció VI. pontját: „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 álláspontja szerint ugyan az megjelent a 18–19. században, de ekkor még nem beszélhetünk általános és egyenlő választójogról, hiszen azt faji, nemi, vallási, vagyoni stb. okból korlátozták – és ezek csak a 20. század elején szűntek meg. Álláspontja szerint ráadásul a választójogot nem tekintették alanyi jognak, hanem csak a politikai képességgel rendelkezők jogosultságának. BODNÁR 2014a, 58–59.

⁴¹ Lásd az 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;

A választásokra (választójogra) több jelentős, korai emberi jogi dokumentumban is találhatunk utalásokat. Így például az 1689-es Bill of Rights 8. pontja szerint a parlament tagjai megválasztásának szabadnak kell lennie.⁴² 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 ered,⁴³ a 6. cikke pedig úgy szól, hogy a nép képviselői megválasztásának szabadnak kell lennie (a választójog pedig csak a férfiakat illeti meg).⁴⁴ Az Amerikai Egyesült Államok függetlenségi nyilatkozata (a továbbiakban: Függetlenségi Nyilatkozat) szerint pedig az elidegeníthetetlen jogok biztosítására az ember kormányzatokat létesíthet, amelyek törvényes hatalma a kormányozottak beleegyezésén nyugszik.⁴⁵ Az USA 1787-es alkotmánya 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.⁴⁶

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.⁴⁷ A kezdeti időszakban természetes volt, hogy a választójogosultságot elsődlegesen a vagyoni helyzet⁴⁸ határozta meg. Több mint egy évszázadon keresztül a választójog elnyeréséhez meghatározott vagyont vagy adófizetést kellett igazolni.⁴⁹ A választójogban a választójog elnyeréséhez előírt feltételeket nevezzük cenzusnak (például vagyonhoz, nemhez, nemzetiséghez vagy épp műveltséghez

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

– Avoir prêté le serment civique.”

⁴² A Bill of Rights úgy fogalmaz e tekintetben: „That election of members of Parliament ought to be free.”

⁴³ 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.”

⁴⁴ The Virginia Declaration of Rights 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.”

⁴⁵ 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 kormányzottak beleegyezésén nyugszik [...]”

⁴⁶ Lásd: Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya I. cikk 2. §-át: „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.”

⁴⁷ BODNÁR 2012, 123–134.

⁴⁸ 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”. Lásd: CONSTANT 1997, 114.

⁴⁹ „No taxation without representation” – e híres angol szállóige is jól mutatja azt a sokáig uralkodó klasszikus álláspontot, miszerint a tulajdon (így az adófizetés is) és a képviselőhöz való jog elválaszthatatlanok voltak. Lásd: KOVÁCS 1997, 13.

kötött választójog).⁵⁰ 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.⁵¹ A censzusok miatt a 19. században a polgárok csak igen szűk köre rendelkezett választójoggal.⁵² 1832 előtt Angliában a lakosság mindössze 4%-a,⁵³ a 19. század közepén Franciaország lakosságának mindössze 28%-a,⁵⁴ Ausztria lakosainak 27%-a, Németország és Belgium lakosságának 22%-a.⁵⁵

A 19. század közepén Európán végigsöpört forradalmi hullám nyomán erősödtek azonban azok a hangok, amelyek a választójognak a munkásosztályra való kiterjesztését hirdették.⁵⁶ August Emanuel Pfeiffer például így fogalmazott: „a túlnyomó többsége azoknak, akik életüket, vérüket a forradalomért, a szabadság ügyéért, a nép jogaiért bevetették, éppen ez iparossegédek, 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.”⁵⁷

A magyar Országgyűlés a 19. században a liberálisok által is elismert, egész Európában alkalmazott censzust ismerte: a vagyont és az értelmiségit, amelyet azonban csak az alóház megválasztása során alkalmaztak.⁵⁸ A francia és angol példák hatására azonban Magyarországon is megjelentek az általános választójog szükségességét hirdető hangok: Széchenyi István például már 1833-ban felemelte a hangját a választójog szélesítése mellett.⁵⁹ Az 1848-as magyarországi forradalmat követően a vita elsősorban a vagyoni censzus körül bontakozott ki. Az 1848. évi V. törvénycikk a népképviselőt bevezetése ellenére ugyanis nem biztosította a választójog általánosságát.⁶⁰ Az áprilisi törvények között elfogadott

⁵⁰ DEZSŐ–TÓTH 2002, 16.

⁵¹ 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.”

⁵² A 19. század végének neves német és magyar közjogászai ugyanis nem ismerték el a választójog alanyi jogi jellegét. Lásd: HALLÓK 2015

⁵³ 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. Lásd: DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 10–11.

⁵⁴ A napóleoni Franciaországban az 1800-as évek elején választójoga csak a 21. életévüket betöltött férfiaknak volt, de nekik is csak akkor, ha nem álltak csödeljárás alatt, és nem voltak cselédek. Lásd: DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 8.

⁵⁵ VARGA 2010.

⁵⁶ Ez alapvetően összecseng azzal a hipotézissel, amelyet tanulmányom bevezető részében felállítottam.

⁵⁷ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 15.

⁵⁸ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 18.

⁵⁹ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 12.

⁶⁰ Az 1848. évi V. törvénycikk ugyanis a szabad királyi városokban, rendezett tanáccsal bíró községekben 300 ezüstforint értékű házat vagy földet, egyéb községekben egy 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 ezüstforint biztos jövedelmük volt. Lásd bővebben: ÁCS 2013.

1848. évi V. törvénycikk reformjára 1874-ben került sor.⁶¹ E módosítás azonban nemhogy bővítette, hanem épp szűkítette a választójogi jogosultságot, bővült ugyanis a vagyoni cenzusok köre.⁶² Amíg az áprilisi törvény értelmében közel 800 ezer választópolgár volt, azaz a népesség 7,2%-ának volt választójoga, addig az 1874-es módosítás után ez az arány 6,2%-ra csökkent.⁶³ Ez az arány 1910-ig nem is változott jelentősen. A 20. század fordulóján azonban már megjelentek olyan irányok, amelyek a választójog bővítését szorgalmazták.⁶⁴ Ezek közül kiemelhető a szociáldemokrata párt 1903-ban elfogadott programja, amelynek 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]”. Az 1917-ben hatályba lépett választójogi reformok a női választójog kivételével már a munkás- és paraszti rétegek bevonásával igyekeztek bővíteni az általános választójogot.⁶⁵

A választójog általánossá válásának egyik fő állomása a választójog 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”.⁶⁶ Ennek ellenére a választójog kiterjesztése a nőkre például még a nagy nyugati demokráciákban is csak a 20. század közepén történt meg.⁶⁷ Nagy-Britanniában 1918-ban vezették be az úgynevezett lady választójogot, amelyet 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.⁶⁸ A nők először az úgynevezett „telepesnemzetekben” kaptak választójogot, így például az USA-ban (1920), Új-Zélandon (1893),⁶⁹ Dél-Ausztráliában (1895), valamint Skandináviában (Finnországban 1906,⁷⁰ Norvégiában 1910–1913, Dániában 1915,

⁶¹ 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 e törvénycikkek kiegészítésére. E 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 2010, 11.

⁶² Lásd az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1–16. §-ait.

⁶³ BAKONYI 2005, 62–66.

⁶⁴ Lásd továbbá: CSIK 2014, 19–60.

⁶⁵ CSIK 2014, 22–26.

⁶⁶ DIRNER 1910

⁶⁷ Például Franciaországban, Olaszországban 1948-ban, Ausztriában 1967-ben, Svájcban 1971-ben kaptak a nők választójogot, illetve választhattak a férfakkal azonos feltételek mellett. Lásd: DEZSŐ–TÓTH 2002, 24–25., továbbá: NAGYNÉ SZEGVÁRI 2001

⁶⁸ DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ 2002, 18–19.

⁶⁹ 1893-ban először Új-Zélandon (mintegy próbaképpen a Brit Birodalmon belül) adták meg a választójogot a nőknek. Lásd: BAKONYI 2005, 63.

⁷⁰ A finn női választójog történetét lásd továbbá: TREMBLAY 2007

Svédországban 1918–1920).⁷¹ Magyarországon az 1848. évi V. törvénycikk a nőket a választójogból kizárta. A törvény szövege értelmében a hazaárulók, a gyűjtogatók, a csempészek, a gyilkosok és a nők nem kaptak választójogot.⁷² 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 törvénytervezetet 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.⁷³ 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 tudást is.⁷⁴ Később a 2.200/1922. számú ME. rendelet már egyértelműen a női választójogról rendelkezett, még ha a férfiakénál szűkebb értelemben is.⁷⁵

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 választóhatóság jogát nevesíti, és oly módon tágítja az alkalmazási kört, hogy minden választáson szavazati jogot kell biztosítani, és minden nyilvánosan választott, a nemzeti jogban megfelelően létrehozott szervbe választhatók nők is.⁷⁶ A nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott

⁷¹ Egy 1911-ben Stockholmban tartott konferencián elvként fogadták el, hogy a nők választójoga egyenértékű legyen a férfiakéval. Lásd bővebben: NAGYNÉ SZEGVÁRI 2001. Továbbá: VALEN 2001, idézi BODNÁR 2014a, 26. Ezzel szemben Belgiumban csak 1948-ban, Svájcban pedig csak 1978-ban kaptak választójogot a nők. Lásd: SZENTE 2006, 656–658.

⁷² Lásd: 1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról 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 gyűjtogatás miatt fenyték alatt nem levő lakosai, a nőket kivéve, törvényesen bevett valláskülönbség nélkül.”

⁷³ 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.”

⁷⁴ Lásd: 5.985/1919 ME. rendelet a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról 1–3. §§.

⁷⁵ Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról 2. §. Lásd továbbá: SIMÁNDI 2009.

⁷⁶ Lásd: A nők politikai jogaira vonatkozóan New Yorkban, 1953. évi március hó 31. napján kelt nemzetközi egyezmény I. és II. cikke:

„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.”

egyezmény 7. cikke szerint pedig a nőknek nem kizárólag a választójogot kell biztosítani, hanem azt is, hogy részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában.⁷⁷

A fentiek alapján is jól látható, hogy mára a választójogot általánossága szinte minden demokratikusan működő (jog)államban a lehető legszélesebb körben meghatározták.⁷⁸ Ezzel együtt megfigyelhetők különböző korlátok (amelyekre a későbbiekben visszatérek), de ezek az esetek többségében épp, hogy a választójog legteljesebb érvényesülését szolgálják (mint például a választójog életkorhoz kötése).

2. Az általános választójog korlátairól általában

A választójog, ahogyan azt a fentiekben láthattuk, az évszázadok során mindig csak meghatározott keretek között illette meg a természetes személyeket. E keretek (amelyet mintegy megfordítva nevezhetnénk korlátoknak is) természetesen az évtizedek során mind szélesebbre nyíltak, és a censzusok csökkenésével egyre tágabb körben lettek értelmezhetőek.⁷⁹ Ennek ellenére a választójog nem vált teljesen általánossá, azaz a mai napig léteznek korlátok, amelyek bizonyos személyeket kizárnak a választójog gyakorlásából. Ilyennek

⁷⁷ Lásd: A nőkkal 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.”

⁷⁸ 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 vonta meg az általános választójogot. Lásd: CSALÓTZKY–BÁNKI 1984, 10., továbbá: 1983. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról 2. § (2) bekezdés.

⁷⁹ 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 például 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 nagymértékű 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 megkévsé tette ezt meg. Lásd bővebben: HOLLÓSI 2015, 115–133.

tekinthető például a választójog életkorhoz kötése,⁸⁰ a belátási képesség megléte vagy épp a közügyekben történő részvételre való jogosultság. A „cenzusok” létének egyik oka tehát a korábban már említett „tudatossági” korlát, azaz hogy az államnak a választójoggal mint alapjoggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségébe beletartozik, hogy megakadályozza olyan személyek részvételét a választásokon, akik nem képesek felelősségteljes döntést hozni.⁸¹

A választójog általánosságának korlátai tekintetében fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatát. E döntésében a testület az alkotmányjogi jogképesség általánosságának és egyenlőségének elvével foglalkozott. Eszerint minden ember mindenütt feltétlenül jogalanynak számít: minden ember nemcsak természetes állapotát, hanem jogállását tekintve is egyenlő. A magyar alapjogi dogmatika szerint tehát alapjogi jogképessége minden embernek van, így a választójog feltételhez kötése az alapjogi cselekvőképességet érinti.⁸² 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 – például belföldi lakóhely vagy épp a belátási képesség stb. megléte – kijelölni). Ebből következőleg a választójog lényeges tartalmát fogja sérteni minden olyan jogszabályi vagy egyéb rendelkezés, amely a választójogot korlátozza, de nem vezethető vissza az alkotmány választójogi klauzulájában megfogalmazottakra.⁸³ Az Alkotmánybíróság e 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.⁸⁴ Ezen alkotmánybírósi tétel alapján megállapítható, hogy hazánkban a választójog általánosságának határait, azaz korlátait az Alaptörvény *választójogi klauzulájában* – a XXIII. cikkében – találhatjuk. A fentiekkel összhangban (és nem azzal szemben) 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 Spanyolországban⁸⁵ vagy épp Portugáliában⁸⁶), de találunk ellenkező példát is, amikor az alkotmány kimondja, hogy törvény a választójogosultságot az alkotmányban megjelölt eseteken túl nem korlátozhatja (lásd például Görögország).⁸⁷ Magyarországon a választójogosultak (illetve az abból kizártak) körét maga az Alaptörvény és az annak alapján elfogadott sarkalatos törvény (az országgyűlési

⁸⁰ Amelyet Európa szinte minden országában – kivéve Ausztriát és Skóciát – a 18. életévben határozzák meg. Lásd bővebben: DEZSŐ–TÓTH 2002.

⁸¹ FIALA 2010, 109.

⁸² BODNÁR 2014a, 81.

⁸³ Lásd bővebben: KURUNCZI 2012, 5.

⁸⁴ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [61].

⁸⁵ 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.”

⁸⁶ Lásd: Portugál Köztársaság Alkotmánya 49. cikk 1. pont: „Minden, 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, kivéve az általános törvényben meghatározott cselekvőképzetlenség eseteit.”

⁸⁷ Lásd: Görögország Alkotmánya 51. cikk (3) bekezdés: „A törvény a választójogosultságot nem korlátozhatja”.

képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény – a továbbiakban: Vjt.) határozza meg. Eszerint nem rendelkezik választójoggal az, akit bíróság

- bűncselekmény elkövetése miatt⁸⁸ vagy
- belátási képességének korlátozottsága miatt kizár a választójog gyakorlásából.⁸⁹ [Lásd: Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés]⁹⁰

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.

⁸⁸ Bűncselekmény elkövetése miatt csak akkor lehet valakit kizárni választójog gyakorlásából (azaz megvonni a passzív választójoga mellett az aktív választójogát is), ha őt a bíróság – mellékbüntetésként – a közügyektől eltiltja. 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. 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 más főbüntetésre ítéles esetén sem merülhet fel a választójog korlátozása, még akkor sem, ha például a pénzbüntetés vagy közérdekű munka helyébe szabadságvesztés lép. Továbbá szavazhatnak az előzetes letartóztatás alatt állók, az ideiglenes kényszergyógykezeltek is. Lásd bővebben: MÁRTON–PRINCZ–VAJCS 2008, 71.

A szabadságvesztésre ítéles nem eredményezi tehát automatikusan a választójog elvesztését, ugyanis a választójogból való kizáráshoz minden esetben egyéni mérlegelés és a kizárára vonatkozó, önálló bírói döntés szükséges. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán szerint ugyanakkor érdemes arra is emlékeztetni, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt meghozott bírói döntés a választójogból történő kizárásról – azaz a közügyektől való eltiltás – a gyakorlatban nem az elkövetett cselekmény jellegéhez igazodó egyéniesített vizsgálatot jelent, hanem a jogerős szabadságvesztés-büntetés mellett szinte kivétel nélkül minden esetben kiszabott mellékbüntetést. A kivétel tehát főszabályként érvényesül a bírói gyakorlatban, ezzel hatásában tulajdonképpen fenntartva a korábbi szabályozás szerinti általános kizárást a választójogból. Lásd bővebben: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014, 1–2.

A fogvatartottak az egyenlő bánásmód elvéből fakadóan az uniós választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint az állampolgárságon alapulót, így tehát amennyiben a jog megvonja tőlük a választójogot a hazai parlamenti választásokon, akkor azt az európai választásokon sem kapják vissza. Ugyanis a közösségi jogból nem fakad *sui generis* választójogi igény még akkor sem, ha az uniós polgár egy másik tagállamban van bebörtönözve, és miközben saját országa engedné a választásokon való részvételt, a fogva tartás helye szerinti állam joga nem. Az EJEB a *Hirst v. the United Kingdom* ügyben (*Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.) ügy érvelt a szabadságvesztés melletti választójogból való kizárással, hogy az előmozdítja a polgári felelősséget és a jog tiszteletét, mivel azokat, akik súlyosan megsértették a társadalom alapvető szabályait, kizárja a véleménynyilvánításból. Bodnár Eszter úgy fogalmaz, hogy az elkövetők eszerint tulajdonképpen azért veszítik el választójogukat, mert megsértették a társadalmi szerződést. Lásd: BODNÁR 2014a, 213., továbbá ROUSSEAU 1947, 47. A *Hirst v. the United Kingdom* ügyben azonban azt is kimondta az EJEB, hogy egy elítélt kizárólag szabadságától fosztható meg, és ez nem jelentheti más alapjogainak automatikus korlátozását.

⁸⁹ A belátási képesség hiánya miatti korlátozásról, azaz a „tudatossági” korlátról tanulmányom későbbi részében részletesen szólok.

⁹⁰ 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 (például a helyi önkormányzati választásokon vagy épp az európai parlamenti választásokon) továbbra is meglévő korlátról beszélhetünk.

A választójog korlátozhatóságának természetesen a nemzetközi jogban is megtalálhatjuk a fő irányvonalait. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 25. általános kommentárjának 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 például 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 diszkriminációmentesség: 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 korlátozó-soknak alávetni.⁹¹ Az EJEB a *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* ügyben – az EJEE (korábban idézett) első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének értelmezésekor – megállapította, hogy az abban 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.⁹² 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 megállapította,⁹³ 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.⁹⁴ A 21. században egy demokratikus államban ugyanis a választójog általánossága a főszabály (lásd továbbá: *Hirst v. the United Kingdom* ügy).⁹⁵

A választójog korlátozásának vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül annak alapjogi jellege sem.⁹⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis az állam akkor

⁹¹ Lásd: *Sukhovetsky v. Ukraine*, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

⁹² Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.

⁹³ Lásd: *Aziz v. Cyprus*, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

⁹⁴ *Aziz v. Cyprus*, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01.

⁹⁵ *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

⁹⁶ 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. Lásd: BODNÁR 2014a, 30. A választójog elsőgenerációs alapjog – e nézetet azonban Bodnár Eszter vitatja (vesd össze: BODNÁR 2014a), hiszen már a 18. században a klasszikus alapjogok között egyaránt megjelentek a személyi és politikai szabadságjogok. Lásd: FOSTER 2003, 9.

nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközehez, 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 szűkesség-arányosság teszt tükrében ítéltető meg. Ennek során elsősorban a korlátozás legitím céljának meglétét kell vizsgálni. A választójog korlátozásakor legitímnek elfogadható célokat az EJEE nem határozza meg, ezért az EJEB az adott egyedi ügyben dönti el, hogy mely célokat tart legitímnek.⁹⁷ Egy korlátozás legitím céljának és arányosságának megítélésekor az EJEB 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 EJEB, amikor jogtalannak ítélte a kérelmező passzív választójogának megtagadását, mivel nem tudta teljesíteni az ötéves helyben lakási követelményt, mert üldöztetésétől való jogos félelme miatt külföldre távozott, és ott menekültstátuszt nyert.⁹⁸ 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 Lettországbán a népesség 40%-a orosz anyanyelvű, de a parlament munkanyelve a lett, ezért legitím célnak találta, hogy a parlamenti helyekre aspiráló jelöltektől a hivatalos nyelv magas szintű ismeretét elvárják. Az EJEE megsértését 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.⁹⁹ Az EJEB a Campagnano v. Italy ügyben egyezményesértőnek találta azt az olasz szabályt is, amely szerint elveszti a választójogát az, 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 legitím célnak.¹⁰⁰

Az EJEB az aktív mellett a passzív választójog korlátozásához is azt követeli meg, hogy a korlátozás legitím célt szolgáljon és arányos legyen. Legitím 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.¹⁰¹

A választójog korlátozása tehát több szempontból is lehetséges. Fontos azonban kiemelni, hogy a korlátozás (kizárás) sohasem lehet állandó (azaz nem lehet megfosztó

⁹⁷ Ezt nevezzük úgynevezett belefoglalt korlátozásnak (*implied limitation*). Lásd: STARMER 1999, 150–151. Idézi BODNÁR 2014a, 148.

⁹⁸ Melnychenko v. Ukraine, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

⁹⁹ Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

¹⁰⁰ Campagnano v. Italy, Judgment of 23 March 2006, no. 77955/01.

¹⁰¹ Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00, 55638/00.

jellegű), csak átmeneti.¹⁰² Azt is ki kell emelni azonban, hogy előfordulhat olyan helyzet is, hogy az érintett személy minden feltételnek megfelel, nem áll semmilyen korlátozás alatt sem, mégsem gyakorolhatja választó jogosultságát (ilyen például, hogy csak az vehet részt a szavazáson, aki szerepel a választójogi névjegyzékben).¹⁰³

A fentiek áttekintését követően tanulmányomban az általános választójog két lehetséges korlátozását vizsgálom meg közelebbről, amelyek a 21. században az általános választójog két igen aktuális kihívását jelentik: a lakóhely követelményét, valamint a választójog „tudatossági” korlátozását.

3. A lakóhely követelménye mint az általános választójog korlátja

Egy politikai közösséghez tartozás meghatározása az állampolgárság mellett vagy helyett a helyben lakással mint objektív szemponttal is lehetséges. 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 alkotmányunkkal,¹⁰⁴ az Alaptörvény az aktív 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.¹⁰⁵

¹⁰² BODNÁR 2014a, 143.

¹⁰³ Az 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 e szabály első ránézésre 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 fölvételét 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 *kérélmé* alapján álljon össze. Lásd bővebben: TÓTH 2016, 204.

¹⁰⁴ Az 1949. évi XX. törvény, azaz a korábbi Alkotmányunk mind az aktív, mind a passzív választói 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 keretei között* – nem lenne összeegyeztethető az effektív kötődés követelményével. Lásd bővebben: DOMAHIDI 2009a, 2482., 2484.

¹⁰⁵ Szemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával [lásd: 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 1. § (2) bekezdését], valamint az európai parlamenti választásokkal (lásd: 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról 2/A. §), ahol a vonatkozó anyagi jogi törvényi szabályok előírják a magyarországi lakóhelyet az aktív (az európai parlamenti választások esetében a passzívhoz is) választójog meglétéhez.

A Vjt. által kialakított szabályozást¹⁰⁶ 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 Országgyűlés és a kormány döntései sem hatnak ki az ő életükre. Választójogi szempontból azonban sokkal érdekesebb a választójog általánossága mellett (amely keretében az egyik alapvető megválaszolandó kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójogosultság nélkül), 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. Tanulmányom e fejezetében a fenti kérdéseket vizsgálom. Fontosnak tartom azonban előljáróban rögzíteni, hogy az általános választójog belföldi lakóhelyhez kötöttségének vizsgálatához nem elégséges pusztán a jogi elemzést elvégezni. E 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.¹⁰⁷ A teljes körű elemzéshez pedig szükséges e metajurisztikus elemek felvetése is, és – ahol lehetséges – a jogi diskurzusba való becsatornázása. Emellett tanulmányom e fejezetében elengedhetetlennek tartom azon politikai párbeszédet, vélemények megjelenítését (ismertetését) is, amelyek a választójogosultságnak a belföldi lakóhelyhez kötöttsége körében a rendszerváltást követően felmerültek. E vélemények ugyanis szintén hozzájárulnak a kérdéskör alaposabb elemzéséhez.

3.1. 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.”¹⁰⁸ A Vjt. tehát egy

¹⁰⁶ A Vjt. 12. § (3) bekezdése szerint „[a] magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat”. Tehát 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.

¹⁰⁷ Például: HANULA 2017, valamint Th. B. 2017, továbbá: MG 2017.

¹⁰⁸ A Vjt. által hivatkozott 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 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.”

merev hivatkozással definiálja a lakóhely fogalmát. Fontos kiemelni, hogy a lakóhely pontos meghatározása és annak az egyes személyekhez kapcsolása, valamint ennek egy nyilván-
tartásban (jelen esetben a lakcímnnyilvántartásban) való rögzítése elengedhetetlen az állam megfelelő működése érdekében.¹⁰⁹ Ennek pedig immanens eleme a lakcímnnyilvántartás és a választói névjegyzék kapcsolata is (hiszen a Nemzeti Választási Iroda a lakcímnnyilvántartásból nyeri ki azokat az adatokat, amely alapján a választói névjegyzéket összeállítja).¹¹⁰ Jelen kutatás keretében az egyik megválaszolandó kérdés tehát, hogy a belföldi lakóhely megléte lehet-e (elsősorban) az aktív választói jogosultság feltétele.

A magyar választójogi szabályozásban a lakóhely követelménye mindig is az aktív választói jogosultság egyik feltételeként jelent meg, és kezdetben összekapcsolódott a vagyoni cenzussal, hiszen a vagyontárgyak határozták meg az illetőséget is (lásd például az országgyűlési követek népképviselőt alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikknek a 2. §-át).¹¹¹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk már az *állandó lakóhely* fogalmát használta, amelynek akkor felelt meg a választójogosult, ha legalább egy éve ugyanazon községben lakott, vagy ott lakással bírt.¹¹² Az 1919-es választási szabályozás (5.985/1919. ME. rendelet) szerint pedig a választásra jogosultnak legalább fél év óta ugyanabban a községben kellett lagnia.¹¹³ A helyben lakás időtartamát az 1922-es ME. rendelet (2.200/1922. ME. rendelet) két évre,¹¹⁴ az 1925-ös törvény¹¹⁵ és az 1938-as törvény pedig hat évre szigorította.¹¹⁶ Hollósi Gábor tanulmányában azonban kiemeli, hogy a helyben lakás megkövetelt időtartama alól számos egybehangzó kivételt találunk a fenti jogszabályokban. Az 1919. évi ME. rendelet az egy helyben lakás alól egyrészt azokat men-

¹⁰⁹ Lásd bővebben: BERKES 2013, 15–37.

¹¹⁰ 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).

¹¹¹ 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 leirt képességgel nem bírnak is.”

¹¹² 1913. évi XIV. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 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.”

¹¹³ 5.985/1919. ME. számú rendelet, 1. §

¹¹⁴ 2.200/1922. ME. számú rendelet, 1–3. §§

¹¹⁵ 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1) bekezdés, 2. § (1) bekezdés és 4. § (1)–(4) bekezdés

¹¹⁶ 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1) bekezdés, 20. § (1) bekezdés, 21. § (1) bekezdés, 22. § (1) bekezdés, 24. § (1)–(4) bekezdés.

tesítette, akik a rendkívüli viszonyok miatt kényszerültek lakóhelyük 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.¹¹⁷ A változást az 1945. évi VIII. törvény hozta meg, ez ugyanis feltételként már csak azt határozta meg, hogy az állampolgár 1945. szeptember 1-jén rendelkezzen lakhellyel.¹¹⁸ 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.¹¹⁹ Az Alkotmány átfogó módosítását végrehajtó 1989. évi XXXI. törvényig a választójogi szabályozás nem tartalmazott lakóhelyre vonatkozó előírást. Az Alkotmány módosítása azonban ismét elírta 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.¹²⁰ 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.¹²¹

A választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra való kiterjesztése 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 választójog 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 ellenére azonban a választójog kiterjesztése nem történt meg.¹²² A második kísérlet 2002–2003-ban történt, amikor is hazánk uniós csatlakozására tekintettel alakították át a választójogi szabályozást, azonban a tényleges megvalósításra ekkor sem került sor.¹²³

¹¹⁷ HOLLÓSI 2015, 123–124.

¹¹⁸ 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.”

¹¹⁹ 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”.

¹²⁰ Az 1989. évi XXXIV. törvény e 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.

¹²¹ BODNÁR 2014a, 183.

¹²² Lásd bővebben: KOVÁCS 2014, 95–103.

¹²³ KOVÁCS 2014, 103–113.

3.1.1. A választójog és a belföldi lakóhely kapcsolatával összefüggő elméletek

A fentiekhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy a választójognak a lakóhely követelményéhez kapcsolódása tekintetében több elméletet is megkülönböztethetünk. Az egyik ilyen a tagságelmélet (*principle of membership*), amely abból indul ki, hogy választójoggal a politikai közösségek tagjai (mint a népszuverenitás hordozói) 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 aszerint, hogy milyen választási rendszert alkalmaznak. Az első csoportban a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el (ez jellemző például Csehországban vagy Szlovákiában). A másik csoportban azonban a külföldön élő állampolgárok külön szavazókerületet vagy listát alkotnak, és egy előre meghatározott számú mandátumot szerezhhetnek meg (például Franciaország, Horvátország, Olaszország, Portugália).¹²⁴ Ehhez képest a „minden érintett”-elmélet szerint csak akkor kellene a külföldön élőknek választójogot biztosítani, ha pénzügyi értelemben (például jövedelemtípusú adófizetéssel) hozzájárulnak az állam működéséhez (kontributivista nézőpont), vagy ha életükre (közvetlen) kihatással vannak a kormányzati döntések (kauzális nézőpont). 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.¹²⁵

Előfordulhat olyan elmélet is, ahol az állam ahhoz köti a külföldön élő állampolgárainak választójogosultságát, hogy azok milyen régóta élnek hazájukon kívül. 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. Egy további elmélet szerint pedig azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok figyelemmel kísérik-e eredeti hazájuk közéleti eseményeit. Ebben az esetben 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).¹²⁶ 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 választójog gyakorlását 5 éves helyben lakáshoz köthetik.¹²⁷

¹²⁴ BODNÁR 2014a, 180.

¹²⁵ BODNÁR 2014a, 174–175.

¹²⁶ HALÁSZ, 723.

¹²⁷ Lásd: a Tanács 93/109/EK irányelve 14. cikk (1) bekezdését. Eszerint:

„(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 [...]”

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

Ahogy a fentebb ismertetett elméletekben (és a későbbiekben felvázolt nemzetközi gyakorlatban) is megfigyelhetjük, a belföldi lakóhely követelményének előírása elsősorban az érintett (külföldön élő) állampolgárok választójogával – annak létevel, teljességével, gyakorlásának a módjával – összefüggésben kerül az alkotmányjogi diskurzus homlokterébe. E vizsgálat 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 (például a belföldi lakóhely megléte vagy annak hiánya) a választópolgárok különböző csoportokba sorolhatók-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 az alábbiakban érdemes röviden áttekintetni a választójog egyenlőségének kérdését.

Ha egyszerűen szeretnénk megfogalmazni, azt mondhatjuk, hogy a választójog *egyenlősége* 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 szavazáshoz);¹²⁸
- minden szavazat *ugyanannyit ér* (senkié sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs úgynevezett plurális szavazat);
- a megválasztottak mindegyike megközelítően *azonos számú állampolgárt* képvisel (ennek a választókerületek kialakítása kapcsán van jelentősége).¹²⁹

A választójog egyenlősége mint alapelv szoros kapcsolatban áll a választójog alapjogi jelle-gével: mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, a választójog-ának is egyenlőnek – számúnak és értékűnek – kell lennie. Ezért amennyiben a választójog egyenlőségének tartalma kerül alkotmányos vizsgálat alá, elsősorban alapjogsérelmet kell megállapítani, az alapelvsérelem csak másodlagos lesz.¹³⁰

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán, a 809/B/1998. AB határozatában ki-fejtette, hogy a választójog egyenlőségének elve két oldalról közelíthető meg: egyfelől megköveteli, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű kell,

¹²⁸ Ez a helyi önkormányzati választások esetében csak településenként vizsgálható, ugyanis a választójog egyenlőségét mindig csak ugyanazon testület megválasztása vonatkozásában kérhetjük számon.

¹²⁹ Lásd: TÓTH 2016, 207.

¹³⁰ BODNÁR 2014a, 114.

hogy legyen,¹³¹ másfelől, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek egy képviselő megválasztásánál. Az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatában¹³² a szavazatok súlyával összefüggésben azt is megállapította, hogy „a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár a[z] (korábbi) 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 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 *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 a 45/2008. (IV. 17.) AB határozatot. E döntésében 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: véleménye szerint a választójog egyenlősége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek rész (így például az országgyűlési választáson). Mivel azonban a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan nőnie.¹³³ Természetesen az Alkotmánybíróság is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókörzetek kialakítása során a választópolgárok számának egyenlősége nem abszolutizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is.¹³⁴

¹³¹ 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, 17.

¹³² Amelyet a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolásának [36] pontjában is megerősített a testület.

¹³³ BODNÁR 2014a, 107–108.

¹³⁴ Lásd továbbá: KURUNCZI 2016, 1–16.

A választókerületek kialakítása kapcsán az Alkotmánybíróság¹³⁵ és a Velencei Bizottság is többször állást foglalt. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) véleményében a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette a választójog egyenlőségét.¹³⁶ A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét.¹³⁷ Emellett 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 egyennek alanyi joga lenne arra, hogy az állami cselekvésből vagy annak elmaradásából adott esetben keletkező kárát bíróság előtt érvényesítse.¹³⁸

A magyar választókerületi határok (az országgyűlési választások vonatkozásában) korábban hosszú ideig változatlanok voltak. Ezért alakulhatott ki az a helyzet, hogy némi választókerületbe több mint kétszeres számú választójogosult is tartozott a többihez viszonyítva, tehát súlyosan sérült a választójog egyenlőségének elve.¹³⁹ 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”.

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 a választópolgárok száma megközelítőleg azonos legyen. A Vjt. a választókerületek nagysága között maximum 15%-os eltérést enged, és a választókerületeket (amelyek meghatározását a Vjt. melléklete tartalmazza)

¹³⁵ Lásd például a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta: „az »egy ember – egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvételi 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.”

¹³⁶ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának *The underlying principles of Europe's electoral heritage* című fejezetét.

¹³⁷ 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 10 évenként 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 többségben független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

¹³⁸ GÁRDOS-OROSZ 2011, 31., idézi BODNÁR 2014a, 98.

¹³⁹ TÓTH 2016, 208.

kötelezően felül kell vizsgálni abban az esetben, ha az azok nagysága közötti különbség a 20%-ot meghaladja.¹⁴⁰

Tóth Károly 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, és 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.¹⁴¹

A fentiekben részletezett szempontok – és azonosított alkotmányjogi konfliktus – alapján (a nemzetközi kitekintést követően) 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.

3.3. 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 szerint,¹⁴² 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 minden szavazatnak ugyanannyit kell érnie, ennek azonban a tagállam választási rendszerének keretében kell megvalósulnia. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében¹⁴³ szintén részletesen foglalkozik a választójog lakóhelyhez kötésével. Eszerint 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. Liechtenstein¹⁴⁴ 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

¹⁴⁰ KURUNCZI 2014, 56–65.

¹⁴¹ TÓTH 2016, 208., lásd továbbá az 1/2013. (I. 7.) AB határozat [71]. Ennek a későbbiekben a külföldi egyéni választókerületek kialakításánál is jelentősége lesz.

¹⁴² 25. általános kommentár, II. pont.

¹⁴³ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. c) alpontja szerint.

¹⁴⁴ Lásd: Hilbe v. Liechtenstein, Judgment of 7 September 1999., no. 31981/96.

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.¹⁴⁵ 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 államhoz, 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 10 éve lakóhellyel rendelkeztek.¹⁴⁶ 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 sokszínűsége mutatja, milyen sokféle 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”.¹⁴⁷ Az EJEB a *Melnychenko v. Ukraine* ügyben is hangsúlyozta, hogy elsősorban a nemzeti hatóságok feladata, hogy megoldják a hazai jog értelmezésével kapcsolatos problémákat.¹⁴⁸ Fontos azonban, hogy a lakóhelyhez kötés mint feltétel szélsőséges esetben odáig is elvezethet, hogy az egy területen élő összes 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 az európai országok többsége megköveteli az aktív és a passzív választói jogosultsághoz a belföldi lakóhely meglétét – sok esetben már az alkotmány szintjén (lásd például Ciprus, Dánia, Finnország, Írország, Málta,¹⁴⁹ Szlovákia). Vannak azonban olyan országok is, amelyek 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 is).¹⁵⁰ Találhatók

¹⁴⁵ Lásd: *Polacco and Garofalo v. Italy*, Judgment of 7 September 1999., no. 23450/94.

¹⁴⁶ Itt elsősorban a helyi körülmények figyelembevételének 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. Lásd: *Py v. France*, Judgment of 11 January 2005, no. 66289/01.

¹⁴⁷ Lásd: *Podkolzina v. Latvia*, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

¹⁴⁸ Lásd: *Melnychenko v. Ukraine*, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

¹⁴⁹ 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 18 hónapból egybefüggően vagy összesen 6 hónapot Máltán töltsön.

¹⁵⁰ Lásd Luxemburg Nagyhercegség Alkotmányának 51. cikkét.

azonban olyan európai országok is, amelyek biztosítják a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárai számára is a szavazati jogot. Így például Franciaországban az V. Köztársaság Alkotmányának 24. cikke szerint „a Franciaországon kívül élő franciákat a Szenátusban képviseleti jog illeti meg”. Norvégiában pedig választójoggal rendelkezik a 18. életévét betöltött norvég állampolgár, ideértve azt is, akinek nem Norvégiában van az állandó lakhelye.¹⁵¹ Svédország szabályozása külön kiemelését érdemel, eszerint ugyanis minden olyan 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, aki lakóhellyel rendelkezik, vagy valaha azzal rendelkezett Svédország területén.¹⁵² Az olasz Alkotmány 56. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Képviselőház 630 tagjából 12-t külföldi választókerületben választanak meg.¹⁵³ A lakóhely követelményével összefüggésben érdekes kiemelni Írországot, 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 jogot (így az 1985 óta a lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok számára is).¹⁵⁴

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy az egyes európai országok gyakorlata rendkívül színes képet mutat.¹⁵⁵ Ezzel összhangban az EJEB ugyan észszerű korlátozásnak tekinti a választójog lakóhelyhez kötését, de korántsem „írja elő” azt egyetlen ország számára sem, mivel a helyi sajátosságok figyelembevételével bizonyos esetekben (például az adott népcsoport diaszpóraszerű tagoltsága vagy épp különböző határváltozások miatt – ami hazánk esetében is megjelenő érv) kifejezetten kívánatos lehet a lakóhely követelményének „elengedése” az aktív választójogi feltételek közül.

3.4. A magyar szabályozással és gyakorlattal kapcsolatban felmerülő kritikák

Ahogy arról e fejezet bevezetőjében is szót ejtettem, a Vjt. és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) által kialakított – a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazati jogával összefüggő – szabályozással szemben számos kritika fogalmazódott meg. A következőkben ezen pontokat vizsgálom meg.

¹⁵¹ CHRONOWSKI–DRINÓCZI 2007, 232.

¹⁵² Lásd: svéd alkotmány harmadik fejezet 2. cikk (1) bekezdés, továbbá: CHRONOWSKI–DRINÓCZI 2007, 246.

¹⁵³ 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 módjait, és biztosítja ténylegességét”. Lásd továbbá: BOTTONI 2000, 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). Lásd: FÁBIÁN 2012, 11., továbbá lásd: CSERNY 2014b, 35.

¹⁵⁴ Lásd: CHRONOWSKI–DRINÓCZI 2007, 196–197. Hasonló szabályozás más országokban is megfigyelhető. Így például *Uruguayban* az állandó lakos külföldiek 15 év után már szavazhatnak anélkül, hogy állampolgárokká kellene válniuk. *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-történelmi közelségből vezethető le. Lásd bővebben: HALÁSZ 2007, 3–21.

¹⁵⁵ Egyes európai és Európán kívüli országok gyakorlatát lásd bővebben: FÁBIÁN 2012, 8–10.

3.4.1. A belföldi lakóhely követelményének „eltörlése” miatt felmerülő (jogon kívüli) kritikák

Mint már korábban utaltam rá, a belföldi lakóhely előírásának kérdése körében számos meztajurisztikus 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.¹⁵⁶ 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.”¹⁵⁷ 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.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹

Az EJEB gyakorlatából a fenti érvekkel kapcsolatban két ügyet érdemes kiemelni. Egyfelől az *Oran v. Turkey* ügyet, amelyben az EJEB elismerte az állam jogos igényét arra, hogy korlátozza a külföldön élő állampolgárok befolyását a választás eredményére.¹⁶⁰ Ezzel szemben a *Vámos és társai kontra Magyarország* ügyben teljesen ellentétesen érvelt a testület: lehetővé tette ugyanis az államnak, hogy a külföldön lakó állampolgároknak egy eljárási előnyt biztosítson (konkrét ügyben a postai szavazás lehetőségét), ami a másik oldalról hátrány az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.¹⁶¹ Jól látható tehát – amire a korábbiakban is utaltam –, hogy az EJEB mindig a helyi sajátosságokra figyelemmel hozza meg döntéseit, így a fenti ellenérvekkel kapcsolatban sem tudunk egyértelmű iránymutatást meghatározni az EJEB gyakorlatából.

A politikai vitákban és a közéletben megjelenő kritikák tekintetében a fő megválaszolendő kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójog nélkül. Az állampolgárokat ugyanis az Alaptörvény alapján jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik. Természetesen számos jogosultság (sőt kötelezettség) esetében maga az Alaptörvény alkalmaz szűkítő

¹⁵⁶ Valójában először a korábban már idézett 3/1990. (III. 4.) AB határozat nyomán került szóba a választójog belföldi lakóhelyhez kötöttsége. Ennek eltörlésével kapcsolatos vita először azonban 1993-ban bontakozott ki.

¹⁵⁷ KOVÁCS 2014, 99.

¹⁵⁸ *Határon túli szavazók: veszélyes ügy* 2011, továbbá: SZIGETVÁRI–TORDAI 2011.

¹⁵⁹ Lásd: CSERNY 2014b, 27–28. A politikai vitában több hasonló érv is elhangzott. Így például „[á]lláspontunk szerint annak kell szavazni Magyarországot követendő politikájáról, aki itt él, részt vesz a köztelherviselésben, például fizet adót, másrészt pedig viseli döntéseinek a következményeit”. Lásd: PÁL 2014, 189. Lásd továbbá: HASZNOS 2011, 32.

¹⁶⁰ Lásd: *Oran v. Turkey*, Judgment of 15 April 2014., no. 28881/07 and 37920/07.

¹⁶¹ Lásd: *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

feltételeket. Például a békés gyülekezéshez való jog sem gyakorolható egyedül, hiszen annak fogalmi eleme a többes gyakorlás. Ehhez hasonlóan a választójog tekintetében is megjelennek korlátok: például az életkorhoz kötés, illetve az állampolgárság. Ahogyan fentebb, az egyes országok gyakorlatánál láthattuk, a belföldi lakóhely követelményének előírása is egy gyakori szűkítő feltétel. Azonban ezzel együtt azt is láthatjuk, hogy az EJEB gyakorlatával összhangban annak eltörlése sem sérti az EJEE előírásait. Mindezek figyelembevételével azonban álláspontom szerint 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). Véleményem szerint ugyanis főszabály alapján az állampolgárság együtt jár a választójoggal. Egyetértve ugyanis Tóth Károly álláspontjával, úgy vélem, 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 állampolgársághoz kapcsolódó politikai alapjog,¹⁶² amelyet viszont az államok tipikusan a politikai közösség tagjainak,¹⁶³ tehát az állampolgároknak¹⁶⁴ tartanak fenn.¹⁶⁵ Trócsányi László ezzel összhangban azt is hangsúlyozza, hogy a határokon kívül élő magyar állampolgárok is egyértelműen a politikai közösség részei,¹⁶⁶ márpedig a választójogosultság feltétele az adott politikai közösséghez való tényleges tartozás.¹⁶⁷ Így ugyan elfogadható korlátozás lehet a belföldi lakóhely előírása (mint ahogyan azt Magyarország is alkalmazza a helyhatósági és az európai parlamenti 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.¹⁶⁸

A fentiekén túl röviden érdemes azt is rögzíteni, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárookra ugyanúgy kiterjednek a belföldi jogszabályok, 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. E 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

¹⁶² Lásd bővebben: TÓTH 2016, 204.

¹⁶³ Amelynek határait az állampolgársághoz kötéssel, esetleg a belföldi lakóhely megkövetelésével húzhatjuk meg.

¹⁶⁴ Az Alkotmánybíróság az 52/2009. (IV. 30.) AB határozatában kimondta, hogy az állampolgároknak fenntartott jogok tipikusan államközeli jogok, amelyek nagyrészt az állam működésében való részvételt teszik lehetővé.

¹⁶⁵ E tekintetben a német alkotmánybíróság is az állampolgári jogok között sorolja a Bundestag megválasztására vonatkozó jogot. Lásd: BODNÁR 2014a, 79.

¹⁶⁶ TRÓCSÁNYI 2016, 68.

¹⁶⁷ DOMAHIDI 2009b, 2688.

¹⁶⁸ Orbán Balázs egy tanulmányában úgy fogalmaz, hogy nem tagadható, hogy a választójog sok esetben elválízik 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. E törekvések azonban az állampolgárság jogintézményi devalválódásához vezethetnek. Lásd: SONG 2009, 615.; Továbbá: ORBÁN 2014, 156.

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 esetben lehet kihatása a határon túli magyarságra is. A Magyarországon történő adófizetés (ide nem értve a vásárlás során keletkező áfafizetés esetét) kérdése tekintetében (az ellenérvek között ugyanis gyakorta megjelenik azon érv, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok nem itthon fizetnek adót) 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 tehető,¹⁶⁹ azaz ennyi személy fizet ma személyi jövedelemadót hazánkban, amihez ha hozzászámoljuk az egyéni vállalkozókat, akkor is jól látható, hogy a több mint 8 millió választópolgárnak közel sem a teljes része fizet bármilyen jövedelemtípusú adót ma Magyarországon – már csak azért sem, mivel a foglalkoztatottak számában nem kizárólag a magyar állampolgárok szerepelnek. Emellett pedig azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy számos olyan, belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgár létezik, akik külföldön dolgoznak, így jövedelemtípusú adójukat is ott és nem itthon fizetik meg, mégis rendelkeznek választójoggal, és azt senki nem is vitatja el tőlük.

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

Az e 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 (a Fidesz és a KDNP) támogatottsága a meghatározó – így a kiterjesztésre csak politikai haszonszerzés szándékával került sor. Ahogyan arra tanulmányom bevezetőjében is utaltam, az általános választójog bővítésére mindig akkor kerül sor, amikor amögött valamilyen politikai haszonszerzési szándék is megfogalmazódik. Ha megvizsgáljuk a 2014-es országgyűlési választások eredményét, akkor láthatjuk, hogy a határon túli választópolgárok által leadott 127 633 érvényes listás szavazat közül 122 638 szavazat a Fidesz–KDNP listájára érkezett,¹⁷⁰ ami pedig a szavazatok több mint 96%-át jelentette. Ez alapján a fenti „vádát” nehéz lenne cáfolni, de úgy vélem, hogy arra nincs is szükség, mivel a választójog kiterjesztése – ahogyan azt az EJEB gyakorlatából is láthattuk – alkotmányos keretek között történt, így ezen eredmény szintisztán politikai kérdés (melyik párt támogatottsága a nagyobb a határon túl). Így e százalék tovább erősíti a hipotézisben megfogalmazott elvet a választójog általánosságának kiterjesztésére vonatkozóan (miszerint az aktív választójog bővítésére mindig akkor kerül sor, ha a mögött valamilyen politikai érdek áll). A másik hasonló jellegű ellenérv az volt a kiterjesztéssel szemben, hogy az túlzottan sok listás mandátum sorsáról tud dönteni, így adott esetben egy választást jelentős mértékben tud befolyásolni. Ezzel összefüggésben két dologra szeretném felhívni a figyelmet. Egyfelől, hogy a határon túli választópolgároknak – ahogyan

¹⁶⁹ A KSH adatai szerint egészen pontosan 4 445 000 fő. Lásd: Gyorstájékoztató: foglalkoztatottság, 2017. augusztus–október.

¹⁷⁰ Lásd: László 2014, 125–126.

azt a következő pontban részletesen kifejtem – csak úgynevezett „fél szavazata” 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 országgyűlési választások eredménye: 2014-ben az országos párt- és nemzetiségi listákra összesen érkező 4 845 476 szavazatnak a külhoni listás szavazatok (127 633 szavazat) mindössze a 2,63%-át tették ki. Ez alapján a külhoni voksok 2014-ben mindösszesen 2-3 parlamenti mandátumról döntöttek.¹⁷¹ Így jelenleg azon állítás, miszerint a külhoni magyarság jelentős mértékben befolyásolni tudja a választások eredményét, semmiképpen sem tekinthető teljességgel igazoltnak.¹⁷² Természetesen egy szorosabb belföldi választási eredménynél, illetve egy jelentősebb létszámú határon túli választási részvételnél (azzal együtt, hogy a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok alacsonyabb vagy hasonló arányban vesznek részt a parlamenti választásokon, mint 2014-ben)¹⁷³ ez az állítás felülvizsgálatra szorulna¹⁷⁴ (ha a jelenlegi kormánypártok támogatottsága a külhoni magyarság körében továbbra is 96% körül mozog), de ebben az esetben sem lenne szabad 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.¹⁷⁵

3.4.2. A Vjt. által kialakított rendszer egyenlőségének kérdése

Az előző pontban tárgyalt, főképp politikai jellegű ellenérvek 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. Eszerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem

¹⁷¹ Azzal együtt, hogy ez gyakorlatilag a Fidesz–KDNP kétharmados parlamenti győzelmét jelentette. A külhoni voksok nélkül ugyanis nem aratott volna ilyen arányú győzelmet a későbbi kormánypárt.

¹⁷² Az egyes visegrádi országokban a külföldön élő választópolgárok szavazatának súlya a mandátumok kiosztásakor a következőképpen alakul: Csehországban kezdetben (2006-ot megelőzően) gyakorlatilag súlytalanok voltak e szavazatok, 2010-re azonban jelentősen megnőtt e 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. Lásd: HORVÁTH–SKUTA 2014, 68–80.

¹⁷³ Ugyanis ha mind a határon túli, mind pedig a Magyarországon lakóhellyel rendelkező választópolgárok magas számban vesznek részt az országgyűlési képviselők választásán, akkor a 2014-es parlamenti választásokon tapasztalt 2,63%-os arány érdemben nem fog változni, és így a határon túli voksok súlya sem fog jelentősen növekedni. Amennyiben azonban a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok alacsony számban vennének részt az országgyűlési választásokon, a határon túli választópolgárok pedig magas számban, akkor természetesen növekedhetne az ő szavazatok súlya is.

¹⁷⁴ 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: *Külhoni magyar állampolgárok választási regisztrációja*. A határon túli választópolgárok tényleges részvételi aránya azonban jelen tanulmány lezárásakor még nem állt rendelkezésre.

¹⁷⁵ Egy további vizsgálandó kérdés lehet a külföldön élő választópolgárok irányába folytatott kampány tevékenység és annak megvalósítási nehézségei. Ez azonban túlmutat a jelen tanulmányon. Részletesebben lásd: POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2014, 197–209.

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 sérülni (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 PPJNE-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 azonos tartalmúnak és súlyúnak kell lennie.¹⁷⁶ E tanulmányában 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: például Ausztria, Finnország és Spanyolország), vagy egy előre meghatározott, jellemzően fővárosi választókerületben számítják be szavazataikat (például Lengyelország, Grúzia, Litvánia, Lettország, Moldávia), vagy pedig egész külön képviselői keretet alakítanak ki számukra (például Olaszország, Horvátország, Franciaország, Macedónia, Portugália).¹⁷⁷ Bodnár Eszter pedig 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.¹⁷⁸

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”,¹⁷⁹ 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”.¹⁸⁰

Az Országgyűlés e 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: „Ha valaki nem rendelkezik állandó

¹⁷⁶ JAKAB 2011, 2–3.

¹⁷⁷ JAKAB 2011, 3.

¹⁷⁸ BODNÁR 2014b, 11–25.

¹⁷⁹ Lásd: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [33] pontja.

¹⁸⁰ Lásd: 63/B/1995. AB határozat.

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 „fél-szavazatos” 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, vagy pedig önálló külföldi egyéni választókerülete(ke)t kellett volna létrehozni számukra. Utóbbi bevezetésére a Vjt. országgyűlési vitájában a T/5006/12.¹⁸¹ és a T/5006/24.¹⁸² 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 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 magukban foglalniuk. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik ugyanis, hogy olyan választókerületeket kell kialakítani, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz lehetőséget biztosít arra, hogy minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya legyen.¹⁸³ 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?

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 sérelmét¹⁸⁴ (arról nem is beszélve, ha ebben az egyéni választókerületben esetleg nem is egy, hanem több mandátum kerülne kiosztásra), ugyanis e megoldás ellentétes volna az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában és a Velencei Bizottság

¹⁸¹ T/5006/12. számon előterjesztett módosító javaslat. Elérhető: www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

¹⁸² T/5006/24. számon előterjesztett módosító javaslat. Elérhető: www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

¹⁸³ GÁRDOS-OROSZ 2011, 31.

¹⁸⁴ 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.

190/2002. számú iránymutatásában¹⁸⁵ 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, ha Magyarország Erdély vagy épp a Felvidék területét kívánná saját hatáskörében egyéni választókerületekre felosztani. További nehézséget okozna a választójog egyenlőségének érvényesülése tekintetében az is, hogy az egyes külföldi egyéni választókerületek lélekszáma erősen függne az ott élő külhoni állampolgárok regisztrálási hajlandóságától is.¹⁸⁶ 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 kiküszöbölne a „fél szavazat” 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 felvetné a *gerrymandering*¹⁸⁷ kérdését, másfelől pedig felborulnának a belföldi egyéni választókerületek közötti arányok, amely megint csak sértené a választójog egyenlőségének elvét. 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 „félszavazatos” rendszer, így a mostani szisztéma bevezetésének legitím 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 például Olaszország – gyakorlata) alapján természetesen megvalósítható lenne a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében is a kettős szavazat lehetősége. 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 rendszeréhez,¹⁸⁸ 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)

¹⁸⁵ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 2. alpontját.

¹⁸⁶ A határon túli állampolgárok választási regisztrációjának szükségességét pedig az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában kifejezetten megerősítette.

¹⁸⁷ Lásd: TÓTH 2016, 208.

¹⁸⁸ Lásd: KURUNCZI 2014

a kialakított egyéni választókerület(ek) nem felelne/felelnének meg. Ettől függetlenül az ebből következő, fentebb írt egyenlőségelem ugyanúgy fennállna (csak a korábbiakban ismertetettekhez képest ellenkező előjellel).

A kettős szavazat biztosítása tehát álláspontom szerint nem oldotta volna fel a fennálló problémát, sőt azt csak tovább bonyolította volna. Kérdés ugyanakkor, hogy a „fél szavazat” 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 úgynevezett effektív egyenlőségét.¹⁸⁹ 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 e 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 „félszavazatos” 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 csoportképzési 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.¹⁹⁰ 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 e logika alapján elfogadjuk, akkor a „fél szavazat” megoldását is alkotmányosnak és ezáltal szükséges korlátozásnak kell tekintenünk. Ebben az esetben is 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 tényező figyelembe véve, a jelenleg kialakított „félszavazatos” rendszer ugyan kétségtelenül sérti az egyenlőség elvét, de 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 „félszavazatos” rendszer arányos korlátozásnak tekinthető. Végezetül fontos

¹⁸⁹ 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 megválaszolandó 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: FISHKIN 2012, 1888.; továbbá: VON SPAKOVSKY–SLATTERY 2015.

¹⁹⁰ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]–[90] pont.

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.

3.4.3. A levélben szavazás „problémái”

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 jelen lévő, sokszor metajurisztikus érvek ismertetése.

A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogának gyakorlásával összefüggésben a jogalkotó a Ve. megalkotásakor úgy döntött, hogy e választópolgárok szavazatukat levélben adhatják le.¹⁹¹ A Ve. szabályai szerint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár¹⁹² a választási levélsomagot (amely tartalmazza a szavazólap mellett többek között a választópolgár azonosítására vonatkozó 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.

¹⁹¹ A Ve. a 274–291. §-aiban rendelkezik a levélben szavazásról.

¹⁹² A Ve. 266. § (2) bekezdése szerint „[a] levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt [vessz 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. 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. e rendelkezéséből az következik, hogy egy magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár a választói névjegyzékbe történő regisztrálását követően 10 évig automatikusan rajta marad a névjegyzéken (kivéve, ha törlését kéri abból, vagy elveszti 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 elhalálozásáról. Ezekben az esetekben azonban az NVI az érintett személy részére (a korábbi regisztrálásakor megadott lakcímmel) 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 felmerülő) problémára a Ve. egyszerű finomhangolásával megoldást lehetne találni, így álláspontom szerint e kritika sem indokolná a határon túli állampolgárok szavazati jogának megvonását.

A levélben szavazás intézményével összefüggésben már a Ve. országgyűlési vitája során számtalan kritika fogalmazódott meg. A kritikai észrevételek egy része a levélben szavazás módszerével szemben hangzott el,¹⁹³ 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. Ilyen a személyes szavazás, a külképviseleten szavazás, az elektronikus szavazás vagy épp a levélben szavazás.¹⁹⁴ Az e módszerek közül való választás azonban nem alkotmányossági kérdés mindaddig, amíg a megfelelő garanciák biztosításra kerülnek. Így a módszerek kiválasztására – hasonlóan a választási rendszer szabad kialakításához – a jogalkotónak szabad döntési kompetenciája van. Természetesen – összhangban a megfogalmazott aggodalmakkal – a levélben szavazás módszerében a csalást teljes mértékben kizárni nem lehet. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében azonban jelenleg más lehetőség nem megoldható, mivel például Ukrajna, Ausztria vagy Szlovákia esetében (ahol tiltott a kettős állampolgárság) a személyes szavazás kizárólagos előírása kivitelezhetetlen lenne.

A legintenzívebb vita az előzőekben írtak miatt nem is önmagában a levélben szavazás bevezetése miatt zajlott, hanem amiatt, 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 eldöntötte azt 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

¹⁹³ Így például, hogy ellenőrizhetetlen, hogy a választási levélsomagot ki töltötte ki, tényleg az érintett választópolgár adta-e le a voksát. Vagy épp amiatt fogalmazódtak meg aggályok, hogy a postai úton feladott levélsomagot illetéktelen személyek kicserélhetik, és ezáltal befolyásolhatják a választás eredményét.

¹⁹⁴ A levélben szavazás intézményét a világon számos ország biztosítja, Európában például Németország is.

nem tekinthető homogén csoportnak.¹⁹⁵ A biztos kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság a fenti határozata indokolásában megerősítette – a magyarországi lakóhellyel rendelkezők tekintetében alaptörvény-ellenesnek nyilvánított – az előzetes választói regisztrációnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők tekintetében való szükségességét. Ez alapján pedig egyértelműen megállapítható, hogy a lakóhely meglétének kérdése miatt a választópolgárok egésze nem tekinthető homogén csoportnak. 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 feltételeznénk, 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. 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 (a választás napján itthon tartózkodóval) szemben, hogy az a választás napján az ország határain belül vagy kívül tartózkodik. Természetesen a levélben szavazás ilyen jellegű teljes kiterjesztése sem lenne alaptörvény-ellenes, de a fentebb megfogalmazott aggályok, amelyek a levélben szavazásnak természetes velejárói (például a levélcsoomag elvesztése, más általi kitöltése stb.), még inkább felerősödnek, és a választás tisztaságát veszélyeztetnék.¹⁹⁶ Álláspontom szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők levélben szavazási lehetősége egy szükségesség rossz, mivel bár korántsem biztonságos módszer, az ő esetükben – például a kettős állampolgárság bizonyos országokban való tiltása miatt – más lehetőség nem adódik.¹⁹⁷ Így a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők esetében

¹⁹⁵ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]–[90]. A választópolgárok homogenitása tekintetében kérdés, hogy mi lehet a csoportképzés alapja. Ahogyan arra korábban már utaltam, a politikai közösség tagjai elsősorban a választópolgárok, tehát az állampolgárok azon része, akiket az Alkotmány 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 lehet a különbségtétel alapja – összhangban az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével – a belföldi lakóhely megléte. Hiszen azokról a választópolgárokról, akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel, az állam pontosabb információval rendelkezik (például 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 legitím alapja lehet a belföldi lakóhely léte, illetve annak hiánya. E tekintetben tehát nem képeznek homogén csoportot a választópolgárok, ami miatt a választójog terjedelmét (lásd: 3.4.2. alpont) és gyakorlásának módját is csak ennek figyelembevételével lehet vizsgálni.

¹⁹⁶ Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a 2014-es parlamenti választásokon 158 654 db választási levélcsoomag érkezett a Nemzeti Választási Irodához, amely közül 29 942 érvénytelen szavazat volt. Ez a 19%-os érvénytelenségi arány is jól érzékelteti a levélben szavazás „nehézségét”. Lásd: CSERNY 2014b, 39. Ezen érvénytelenségi okok Orbán Balázs szerint részben kiküszöbölhetetlenek (mivel pont a levélszavazatok ellenőrizhetőségét garantálják), más elemei azonban a magyar választási igazgatásban és közigazgatásban bevett gyakorlat és a külföldön élő állampolgárok által megszokott követelmények különbözőségén alapulnak (például az „anyja neve” adat nem minden országban része a személy azonosításának) – ezek azonban finomhangolással korrigálhatók lehetnek. Lásd: ORBÁN 2014, 169.

¹⁹⁷ Lásd: HALÁSZ 2014, 53–60.

a levélben szavazás biztosításának legitim céljaként és bevezetésének szükségességeként, valamint arányosságaként is e szempontot tudjuk megjelölni. A fentiekkel összefüggésben érdemes azt is kiemelni, hogy a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általánosság elvéből nem következett kényszerűen a levélben történő szavazás bevezetése. 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.¹⁹⁸

A fenti kérdésben 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 decidendije* 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 határozatában megfogalmazottaktól], mégis indokolt a választópolgárok közötti különbségtétel, mivel az alkotmányosan igazolható¹⁹⁹ 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 – 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 (ide érti 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.²⁰⁰

Az Alkotmánybíróság fenti érveléséhez érdemes ismételtelen kiemelni az EJEB gyakorlatából azt a magyar vonatkozású ügyet, 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.²⁰¹

¹⁹⁸ BODNÁR 2014a, 104–105.

¹⁹⁹ 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. Vésd össze: BODNÁR–VARSÁNYI 2016, 5–21.

²⁰⁰ Vésd össze: BODNÁR 2014b, 23–24.

²⁰¹ Lásd: Vámos and others v. Hungary, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

3.5. A fejezet tanulságainak összegzése

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, amelyet jogosan fogalmaztak meg (például a „félszavazatos” rendszer miatti egyenlőtlenség), azok azonban a jelenlegi történelmi és szabályozási környezetben nehezen vagy csak ellentmondásos módon lennének feloldhatók (sok esetben az egyenlőség elvének más okok miatti sérelmével), így a jelenlegi rendszer álláspontom szerint kiállja az alkotmányosság próbáját.

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 gyakori az a nézet, miszerint a heterogénebb, vagyis a népesség nyelvi, vallási, etnikai vagy más törésvonalak mentén élesebben tagolt államokban a kétkamarás rendszer a megfelelőbb.²⁰² A második kamarát ugyanis a területileg vagy lakosságszám alapján nagyobb országokban (például Olaszország) sok esetben azért alakítják ki, hogy a sajátos (például kisebbségi) érdekeket minél jobban figyelembe tudják venni a döntés meghozatalakor.²⁰³ Magyarországon is a rendszerváltást követően a kétkamarás törvényhozás kialakításának indoka elsősorban a kisebbségek képviseletével összefüggésben merült fel. Az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban például mind szakmai, mind politikai körökben felmerült a második kamara létrehozása iránti igény – elsősorban a kisebbségek képviseletére alkalmas fórumként.²⁰⁴ Az Alaptörvény előkészítésekor is felmerült a második kamara bevezetése, amire azonban végül nem került sor.

Jól látható tehát, hogy a képviselet megvalósulhat kétkamarás rendszerben is, ahol a második kamara szolgálhat a nemzetiségek vagy épp a határon túli állampolgárok képviseletére is. Álláspontom szerint abban az esetben, ha az Alaptörvény elfogadásakor megvalósult volna a második kamara, akkor abban mind a nemzetiségek,²⁰⁵ mind pedig a határon túli magyarok képvisellete hatékonyabban tudott volna érvényesülni. Mivel ez esetben még erősebb indokok alapján tudtunk volna érvelni a választópolgárok homogenitása ellenében, így teljesen szabadon lehetett volna eltérő választási rendszert létrehozni a számukra. Így a fenti problémák is orvosolhatók lettek volna, és a határon túliak képvisellete is megvalósulhatott volna. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény végül az egykamarás rendszer mellett döntött, így a fenti felvetés pusztán teoretikus.

²⁰² Lásd: SZENTE 2010, 77. A kétkamarás rendszer gyökerei az angol fejlődésben találhatók (lásd: PETRÉTEI 1999, 13.), ahol a második kamarák elsősorban a népképviselét ellensúlyozása érdekében jöttek létre (lásd: DEZSÓ 1998, 108.), céljuk pedig a kiváltságos rendek, illetve osztályok képvisellete volt, amely a rendek megkülönböztetett helyzetére épült. A második világháború utáni tömegdemokráciákban aztán változott a felsőházi tagság jogcíme, ami már nem kiváltságokon alapult, hanem az alapvető társadalmi viszonyok megőrzésében érdekelt alkotóelemekből álló felsőház jellemezte. Lásd: SZENTE 2010, 78–79.

²⁰³ PETRÉTEI 1999, 13.

²⁰⁴ DEZSÓ 1998, 115.

²⁰⁵ Lásd: KURUNCZI 2014.

4. Az általános választójog „tudatossági” korlátjairól²⁰⁶

Ahogy tanulmányom bevezetőjében is írtam, jelen kutatásomban az általános választójog aktuális kihívásai körében az egyik vizsgált elem az úgynevezett „tudatossági” korlát kérdése. Ezen „elv” szorosan összefügg a belátási képességgel is, amely jelen értelemben inkább egyfajta politikai belátási képességet jelent, azaz hogy az érintett személy a politikai közösség olyan tagja legyen, aki megfelelő rálátással rendelkezik a népképviselői szerv tagjainak kiválasztásához.²⁰⁷ A világban jelenleg alkalmazott választási rendszerek szinte mindegyike tartalmaz ugyanis egy vagy több olyan korlátozást, amely a választópolgár tudatos, jól átgondolt, gondos mérlegelésen alapuló döntését igyekszik garantálni választójoga gyakorlása során.²⁰⁸ A „tudatossági” korlát tehát egyfajta politikai „érettségként” is értelmezhető, amelynek birtokában kell lenni ahhoz, hogy valaki választójogát gyakorolhassa. 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 során.²⁰⁹ 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 is²¹⁰ – ez pedig magában foglalja a választás tisztaságának megóvását.²¹¹

4.1. 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.²¹² Kérdés ugyanakkor, hogy meghatározható-e kellő objektivitással ez az életkori határ? Egyáltalán lehetséges-e ezt pontosan kijelölni? Továbbá azt is feltehetjük kérdésként, hogy szükség van-e egyáltalán életkori határookra? És amennyiben

²⁰⁶ Tanulmányom e pontja tekintetében ismét fontosnak tartom kiemelni, hogy hasonlóan a 3. 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 – tanulmányomban vizsgált – választójogi kérdésnél.

²⁰⁷ BODNÁR 2014a, 185.

²⁰⁸ Vesd össze: OLSSON 2008, 62–67.

²⁰⁹ Lásd: FIALA 2010, 109.

²¹⁰ BALOGH–SCHANDA 2014, 35–39.

²¹¹ Lásd: Ve. 2. §.

²¹² Wolfgang Schreiber szerint „[a] választójog életkorhoz kötése azt garantálja, hogy a választásokon való részvételre megfelelő fokú érettség, értelem és felelősségtudat mellett kerüljön sor”. Lásd: SCHREIBER 2009, 308. A „tudatossági” korlát másik oldala a belátási képesség megkövetelése, amelynek problémakörével tanulmányom 5. pontjában foglalkozom részletesen.

e kérdésre nemmel tudunk felelni, akkor milyen lehetséges megoldási utak állnak előttünk, és azoknak milyen alkotmányossági buktatói vannak? Kutatásom jelen pontjában a fenti kérdéseket vizsgálom meg.

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

A választójog életkorhoz kötése a történelem²¹³ során és jelenleg is a világ minden táján²¹⁴ alkalmazott és elismert korlátja a választójogi szabályozásnak.²¹⁵ Domahidi Ákos ezzel 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”.²¹⁶ Főszabály szerint tehát a nagykorú állampolgároknak jár a választói jogosultság, így 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

²¹³ 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 életkori határok általában egy magasabb életkorban kerültek meghatározásra. Az 1919. évi választási szabályozás a választójogosultságot annak adta meg, aki a 24. életévét már betöltötte. Ezt az általános szabályt az 1922-es miniszterelnöki 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 igazán bonyolulttá váltak, mert ekkortól már nemcsak a nemek szerint, hanem a választókerületek típusa szerint is különbözött a szabályozás: ekkor lajstromos választókerületben 26 évre, egyéni választókerületben pedig 30 évre emelték fel a kötelező korhatárt. Lásd: HOLLÓSI 2015, 115–133.

²¹⁴ 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. Emellett azonban például Olaszországban az alkotmány 58. cikk (1) bekezdése szerint szenátort csak a 25. életévét betöltött választópolgárok választhatnak. Találhatunk példát ugyanakkor az ellenkező „irányra” is. Ausztriában ugyanis az alkotmány módosítását követően, annak 26. cikke szerint az aktív választójogi korhatárt 16. életévre csökkentették. A nem európai ország gyakorlatát megvizsgálva azt láthatjuk, hogy csak néhány ország alkalmaz magasabb vagy alacsonyabb korhatárt az aktív választójog tekintetében (például a Fidzsi-szigeteken, Kuvaitban, Libanonban és Malajziában 21 év, Japánban és Kamerunban 20 év, Dél-Koreában 19 év, Indonéziában és Szudánban 17 év). Lásd: BODNÁR 2014a, 188.

Ezzel szemben a passzív választójogi korhatár elég színes képet mutat. Az országok többségében (így például 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 Képviselési 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.

²¹⁵ Benjamin Constant is említi írásában az életkori határ szükségességét. Ő úgy fogalmaz ugyanis, hogy a törvény által megszabott életkornál fiatalabb férfiak vélhetően nem érték még el az értelem szükséges fokát. CONSTANT 1997, 114.

²¹⁶ DOMAHIDI 2009a, 2471–2494.

mellett kerüljön sor.²¹⁷ 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 lehet ennek hiányában. 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.²¹⁸ 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”.²¹⁹ Ennek ellenére manapság az általános választójog legfőbb fennálló korlátja az életkori határ előírása. Ezáltal azonban a társadalomnak (házánkban) 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.²²⁰

Mindezek alapján időről időre felmerül tehát – már csak az előzőekben írtak miatt is – ezen életkori határok megváltoztatása (elsősorban azok leszállítása), és sok esetben azoknak a családdal mint a társadalom legalapvetőbb egységével²²¹ való összekapcsolása. Utóbbira hozhatjuk fel példaként az 1922-es magyar választójogi szabályozást. A 2.200/1922. ME. 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.²²² Az 1938-as választójogi szabályozás (1938. évi XIX. törvény) szerint pedig a legalább három életben lévő törvényes gyermekre akkor lehetett hivatkozni, ha

²¹⁷ BODNÁR 2014a, 185.

²¹⁸ Lásd: HOFFMANN-LANGE – DE RIJKE 1996.

²¹⁹ SCHANDA 2012, 77–88.

²²⁰ Lásd: ANTALI 2011, 87.

²²¹ 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 fentiekben túl az olasz alkotmány is elismeri a családot természetes egységként, amelynek – az alkotmány 29. cikke szerint – az alapja a házasság. Lásd továbbá: SCHANDA 2009, 118–119.

²²² Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet 2. §.

az anya tudott írni-olvasni, és a férjének is volt választójoga.²²³ 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 segítő, 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.”²²⁴ Schanda úgy véli, hogy a kiskorú népesség politikai képviselője létező, jogosan felvethető kérdés, hiszen a választójog ma sem általános.²²⁵ Álláspontja szerint a választójog újragondolása egy új, *generációk közötti társadalmi szerződés* kialakítását jelenthetné, olyan jövőorientáltságot intézményesítene,²²⁶ amelyre a demokratikus közösségnek égető szüksége lenne.²²⁷

Természetesen mind hazánkban, mind pedig más országokban (elsősorban Németországban) időközönként felmerül(t) a gyermekek szavazati jogának, illetve a családi választójognak a kérdése.²²⁸ Németországot ebből a szempontból azért érdemes külön kiemelni, mert itt alakultak ki a legélesebb viták a kiskorúak választójogával kapcsolatban. Már 1932-ben felmerült a kérdés, amikor is a papeni tartományi vezető az önálló családok és háborúviseltek részére akart többlétszavazatot adományozni. 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 kérdés 2003-ban is a szövetségi parlament elé került,²²⁹ a javaslatban pedig azt szerették volna elérni, hogy a gyermek szavazati jogát nagykorúságáig a törvényes képviselő megbízottként gyakorolja. Ezt azonban előbb 2005-ben,

²²³ Lásd: 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 20. §.

²²⁴ SCHANDA 2012, 77–88.; továbbá SCHANDA 2010, 608–611.; továbbá: SCHANDA 2009, 123.

²²⁵ SCHANDA 2010.

²²⁶ 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. FÁBIÁN 2017. 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.

²²⁷ SCHANDA 2012, 77–88.

²²⁸ A két fogalom (gyermekek szavazati joga, illetve a családi választójog) rokon fogalmak, mégsem tekinthetők teljesen azonosnak. A két fogalom közötti különbségre a későbbiekben visszatérek.

²²⁹ A javaslat célja az volt, hogy hangsúlyozzák a családalapítás fontosságát, és ösztönözzék a fiatalokat a gyerekvállalásra. 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. Lásd: FRÖHLICH 2011, 3.

majd 2008-ban a Bundestag leszavazta.²³⁰ Hazánkban²³¹ 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 volt,²³² illetve egyfajta alternatívaként szolgált a kiskorúak közvetlen választójogával szemben. A másik javaslat pedig a Nagycsaládosok Országos Egyesületének keretei 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.²³³ 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.

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 esetében 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.

4.1.2. Az életkor mint az általános választójog korlátjának megítélése a nemzetközi és hazai szabályozás és 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 Bizottságának 25. általános kommentárjának 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.²³⁴

²³⁰ FRÖHLICH 2011, 3.

²³¹ Ahol – ahogyan azt a korábbiakban is láthattuk – már az 1938-as választási törvény is kiemelten kezelte a családot a választói jogosultság szempontjából.

²³² Ausztriában ugyanis az aktív választójogi korhatárt a 16. életévre csökkentették (lásd részletesebben később).

²³³ BODNÁR 2014a, 193.

²³⁴ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. a) alpontját.

Az EBESZ koppenhágai értekezletének záródokumentuma²³⁵ és az Interparlamentáris Uniónak a szabad és tisztességes választások kritériumáról szóló deklarációja²³⁶ 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 gyermekeknek (például a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot vagy épp az egyesülési jogot),²³⁷ 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.²³⁸ 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.²³⁹

Magyarországon a választójogi korhatár tekintetében az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy minden nagykorú állampolgár rendelkezik választójogosultsággal. Tehát az Alaptörvény nem életkori határt jelöl meg, hanem egy, a Ptk. segítségével értelmezhető fogalmat. Azonban a Ptk. sem nagykorúságról beszél, hanem arról, hogy ki tekinthető kiskorúnak. Eszerint kiskorú az, aki a 18. életévét nem töltötte be. A kiskorú személy pedig a házasságkötéssel nagykorúvá válik.²⁴⁰ 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 rögzítette a testület, hogy „a gyermekeket megilletik az alapjogok, kivéve a választójog, amelyből az Alkotmány kifejezetten kizárja őket”.

²³⁵ Lásd: „Az emberi dimenzióval” foglalkozó koppenhágai konferenciadokumentum: 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, részt vevő államok [...] a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak”.

²³⁶ 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.”

²³⁷ Lásd az egyezmény 13. cikkét vagy a 15. cikkét.

²³⁸ Lásd: *W, X, Y and Z v. Belgium*, no. 6745 and 6746/74.

²³⁹ BODNÁR 2014a, 189.

²⁴⁰ Lásd: Ptk. 2:10. § (1) bekezdés.

4.1.3. 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.

A kiskorúak választójoga ugyan kifejezett formában a világon jelenleg sehol nem valósult meg (maximum az életkori határ leszállítására került sor, lásd: Ausztria,²⁴¹ Skócia²⁴² és Málta),²⁴³ 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 úgynevezett származékos szülői választójog, ahol a gyermeket a születésénél fogva megilleti a választójog, amelyet azonban kiskorúsága idején helyette a szülei gyakorolnak.²⁴⁴ A továbbiakban e modellek megvalósításának lehetséges problémáit, az azokkal összefüggésben felmerülő alkotmányjogi konfliktusokat tekintem át.

A gyermekek eredeti választójogáról akkor beszélhetünk, ha a választási korhatárt lecsökkentjük vagy teljesen eltöröljük, a gyermek pedig szavazatát közvetlenül adhatja le. E 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 megszerzésekor²⁴⁵ már megilleti. E megoldás azonban számos nehézséget felvet. Mindenekelőtt fontos azonban tisztázni, hogy mit is értünk az *alapjogi cselekvőképesség* fogalma alatt, és hogy ez miben tér el a polgári jogi cselekvőképességtől. Utóbbi esetben 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.²⁴⁶ 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.

²⁴¹ 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.”

²⁴² Elérhető: Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Bill Section 1. Elérhető: [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) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

²⁴³ Th. B. 2018.

²⁴⁴ FRÖHLICH 2011, lásd bővebben továbbá: BODNÁR 2011, 99.

²⁴⁵ 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 úgynevezett feltételes jogképességként) jár. Lásd: SÁRI-SOMODY 2008, 54.

²⁴⁶ SÁRI-SOMODY 2008, 55.

A választójog tekintetében ez azt jelenti, hogy alapjogi cselekvőképessége annak van, aki rendelkezik választójoggal, és azt gyakorolni is képes.²⁴⁷ 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 fiatalkorúak 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 korrallal egyre szélesebb lesz.” A fentiek alapján a gyermekek eredeti választójogának modelljében az alapvető alkotmányossági problémát az okozza – mivel e 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.²⁴⁸ Így a közvetlen szavazatleadás 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. A másik irány a gyermek eredeti választójogán belül *a választói korhatár leszállítása* lehet. Erre korábban láthattunk példát Ausztria és Skócia esetében, ahol jelenleg is 16. életévben jelölték meg az aktív választói jogosultság határát.²⁴⁹ E megoldás esetében a jogalkotó tulajdonképpen amellett foglalna állást, hogy a „tudatosági 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 e 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.²⁵⁰

²⁴⁷ BODNÁR 2014a, 78–85.

²⁴⁸ Például hogy megjelenjen a szavazatszámoló bizottság előtt, mozgóurnát igényeljen, aláírja a névjegyzéket, és nem utolsósorban felelősségteljes döntést hozzon.

²⁴⁹ Hasonló megoldást javasolt Magyarországon a Lehet Más a Politika (LMP) is. TG 2017

²⁵⁰ Az aktív választójogi korhatár leszállítása esetében kérdésként merülhetne fel, hogy mivel indokolható, hogy az alkotmányozó és (a polgári jogi cselekvőképesség tekintetében) a jogalkotó egy személyt egyszerre tart alkalmasnak arra, hogy döntsön egy népképviselői szerv összetételéről, és ugyanakkor alkalmatlannak, hogy egyedül megkössön egy nagyobb értékű adásvételi 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 választójog gyakorlása tulajdonképpen az állampolgárok társadalmi szerződésből eredő véleménynyilvánításaként értékelhető). Hasonló kérdések tekintetében lásd továbbá: RUPPRECHT 2012.

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. E 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 anya)²⁵¹ 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 vehető fel e modell esetében.²⁵² Amellett, hogy e kérdéseket nem vagy csak nagyon nehezen lehetne megválaszolni,²⁵³ további kézzelfogható 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).²⁵⁴ Ezen „érvelés” kapcsán érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság azon álláspontját – amelyet

²⁵¹ 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.” Lásd: FRÖHLICH 2011, 9.

²⁵² A kérdések egy részét lásd: ANTALI 2011, 87.

²⁵³ 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 érdekében a gondozóval vagy a gyámmal szemben a szülők kiemelt jelentőségűek 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 közősen meghozott, egyeztetett döntések, ezek azonban a választójog titkosságával nehezen összeegyeztethetők. A szavazatfelezés, vagyis a közösen leadott szavazat amiatt sem lenne kivitelezhető, mert kisebb választóközrtekben 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, amely szerint a páratlan gyermekszavazat az anyára, a páros az apára jutna, vagy fordítva. Ettől a szülők csak konszenzussal vagy a szavazóközrtek vezetője előtt tett nyilatkozattal térhetnének el. A korban következő kiskorú gyermek szavazati jogát a mindenkor másik szülő gyakorolná. Lásd: FRÖHLICH 2011, 9.

²⁵⁴ Kis 2000, 69–72.

például a 22/2005. (VI. 17.) határozatban fejtett ki a testület²⁵⁵ –, miszerint a választójog a politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlő értékességét fejezi ki, és hogy a választói egyenlőségnek nem csak a választás napján kell megvalósulnia, hanem az egész választási eljárásban (utóbbi esetében 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 e megoldás megvalósítását is el kell vetnünk.

A harmadik modell az úgynevezett *származékos szülői választójog* megoldása, amelyet nevezhetnénk helyettesítő modellnek is. 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, azonban amíg a szükséges korhatárt el nem éri, nem képes döntést hozni, ezért addig törvényes képviselője útján gyakorolhatja e jogokat.²⁵⁶ Ez a lehetőség nagy hasonlóságot mutatna a Nagy-Britanniában²⁵⁷ és Franciaországban²⁵⁸ alkalmazott úgynevezett *proxy voting*, azaz a helyettesítő szavazás modelljével, amely szerint egy meghatalmazott által adhatja le szavazatát az, aki meghatározott ok miatt nem tud megjelenni a választásokon, viszont a választási névjegyzékben szerepel. 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.²⁵⁹ 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 nyilvánítása során a választók és a választottak közé nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát.²⁶⁰ Látszólag tehát e megoldás szembemegy a választás közvetlenségének elvével.

²⁵⁵ Hasonlóképpen rendelkezett a 47/2006. (X. 5.) AB határozat, valamint a 32/2004 (IX. 14.) AB határozat is.

²⁵⁶ NÖPPER 1999, 1.

²⁵⁷ FRÖHLICH 2011, 10.

²⁵⁸ Eszerint 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: VERPEAUX 2013.

²⁵⁹ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének 3.2.2.1. pontját.

²⁶⁰ DEZSŐ 1998, 18.

Schanda Balázs szerint azonban ezen ellenérv nem tűnik megalapozottnak. Álláspontja szerint ugyanis a helyettesítő modell által a politika magától értetődően nagyobb súlyal – pontosabban tényleges súlyuknak megfelelően – venné figyelembe a gyermekeket, illetve azokat, akik a kiskorú gyermekek érdekeinek jogos kifejezői, azaz a szülőket.²⁶¹ 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, 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 választójog, mégis számos megvalósítási nehézséget vetne fel.²⁶²

4.1.4. A fejezet tanulságainak összegzése

Jól látható tehát a fenitek alapján, hogy a gyermekek választójogának bevezetése újra és újra előkerülő kérdés, de megvalósítási nehézségei miatt máig nem alkalmazott módszer. Ezen kérdés vizsgálata azonban újfent megerősíti azt a hipotézist, miszerint minden általános választójog bővítésére irányuló változtatásra akkor kerül sor, amikor amögött a jogalkotó valamilyen politikai hasznot lát. A gyermekek választójoga tekintetében azonban ez a politikai értelemben vett fordulóponthoz még nem következett be.

Megoldási lehetőségeket a fentiek szerint láthatunk. Azok közül a helyettesítési modell vagy konzervatívabb megoldásként az életkor leszállítása az alkotmányos elvek figyelembevétele mellett teljes mértékben megvalósítható lenne. Ugyanakkor láthatjuk azt is, hogy szakmai berkekben is eléggé megosztó kérdéssről van szó. Antali Dániel Gábor aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy egyes személyek a többletjogokért és juttatásokért vállalnak gyereket.²⁶³ 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 és családokat segítő döntéseket hozzon.²⁶⁴ A választójog kiterjesztésével pedig csök-

²⁶¹ SCHANDA 2012.

²⁶² 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. Lásd: REIMER 2004.

²⁶³ Lásd: ANTALI 2011.

²⁶⁴ 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.” Lásd: JAKAB 2016, 4.

kenteni lehetne azt a demokratikus deficitet is, amelyet jelenleg az életkori cenzus miatt a legjelentősebb választójogból kizárt közösség (a kiskorúak) „okoz”.²⁶⁵

4.2. A gondnokság alatt állók választójoga

A „tudatossági” korlát – tanulmányomban vizsgált – másik eleme (a választójog életkori határhoz történő kötése mellett) a belátási képesség hiánya²⁶⁶ – az Alaptörvény elfogadása ugyanis e tekintetben is jelentős változást hozott. Korábban ugyanis az Alkotmány 70. § (5) bekezdése automatikus kizárási okokat határozott meg,²⁶⁷ ezzel szemben az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján a választójogból történő kizáráásra csak önálló bírósági döntés alapján kerülhet sor.²⁶⁸ A változás az EJEB elmúlt éveiben hozott döntéseire vezethető vissza. Számos országgal szemben született ugyanis elmarasztaló ítélet az elmúlt években, elsősorban a fogva tartottak választójogával összefüggésben.²⁶⁹

A belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás (amely tehát elsősorban a fogvatartással élő személyeket érinti) még a korlátozási okok között is speciális kérdéseket vet fel. E tekintetben ugyanis egy alapvető ellentmondással kell megbirkózniuk a választási rendszereknek. Egyrészt a választójognak mint alapvető politikai jognak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlása megköveteli, hogy az mindenki számára elérhetővé váljon. Másrészt azonban – ahogyan azt a korábbiakban már említettem – az állam kötelessége megvédeni a választási rendszer integritását. Utóbbival kapcsolatban ismételtelen fontos kiemelni, hogy a választási rendszer integritásának védelme szorosan összefügg az államnak a választójoggal mint alapjoggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségével. 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 más magánszemély is tartózkodjon annak megsértésétől. Ebből pedig az is következik, hogy bizonyos esetekben az állam köteles lesz a választópolgárt más polgároktól megvédeni, 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 a későbbiekben látni fogjuk, a választójognak a belátási képességük miatt a választójogukban

²⁶⁵ 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. Lásd: HOLSTE 2005 114–115.

²⁶⁶ Egyes szerzők kifejezetten úgy vélekednek (például 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. Vessd össze: BODNÁR 2014a, 109.

²⁶⁷ Eszerint 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.

²⁶⁸ Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése szerint: „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”

²⁶⁹ Lásd: BODNÁR 2011, 101.

korlátozott személyekre való teljes körű kiterjesztése felveti a választások tisztasága sérelmének a lehetőségét.

A Ve. hatálybalépésével – összhangban tehát az Alaptörvény Alkotmányhoz képest megváltozott szabályozásával – a választójogból történő kizárás módszere megváltozott.²⁷⁰ Így már a belátási képesség hiánya miatt is csak önálló 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 és más szerzők véleménye 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.²⁷¹ Mindezek alapján tanulmányom jelen pontjában a belátási képesség és a választójog kapcsolatát vizsgálom a jogalkotói és jogalkalmazói kihívások oldaláról.

4.2.1. 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.²⁷² Annak megállapítására, hogy ki minősül fogyatékosággal élőnek, 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*²⁷³ (*International Classification of Impairments, Disabilities, Handicaps, ICIDH*).²⁷⁴ A WHO az ICIDH helyett 2001-ben új osztályozási rendszert bocsátott rendelkezésre, *Az életműködésekről, a fogyatékoságról és az egészségről szóló nemzetközi osztályozási rendszert (International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF)*.²⁷⁵ A fogyatékoság fogalmával összefüggésben a legtágabb definíció a fogyatékosággal élő személy. Ezt használja az ENSZ-nek *A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezménye* (a továbbiakban: fogyatékosügyi

²⁷⁰ Részletesebben lásd később.

²⁷¹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014, 2–3.

²⁷² KÖNCZEI 2009, 7.

²⁷³ A WHO ICIDH modellje három fogalmat határozott meg a témában:

1. *Károsodás (impairment)*: az ember fiziológiai és pszichológiai szerkezetének rendellenessége, hiányossága. E terminusnak a magyar nyelvben az „egészségkárosodás” kifejezés felel meg a leginkább.
2. *Fogyatékoság (disability)*: az ember bizonyos tevékenységeinek csökkent képessége. Külföldön a fogyatékoság mérésének is az az alapja, hogy egy skála számértékeihez rendelik a hiányzó, valamint a meglévő képességeket, és megállapítják, hogy a tevékenység végzésénél (például vásárlás, közlekedés stb.) a 100%-ához képest mennyivel kevesebb ez az érték.
3. *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 2013, 16.

²⁷⁴ HADI 2013, 16.

²⁷⁵ MASCHKE 2010, 33.

egyezmény – a kihirdető törvény által használt rövidítéssel: CRPD)²⁷⁶ is, amely szerint fogyatékossgal 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 vette át 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 e személyek joggyakorlásának elősegítése a cél (a szavazókörök könnyebb megközelíthetősége, a szavazási eszközök megkönnyítése – például mozgóurnák létesítése). Ezzel szemben a szellemi fogyatékosok esetében mind történeti viszonylatban, mind nemzetközi szinten mindig is létezett a választójogot valamiképp korlátozó szabály.²⁷⁷

4.2.2. A belátási képesség és a választójog kapcsolata a nemzetközi és hazai gyakorlat tükrében

A fogyatékossgal 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 fogyatékossgal élő személyekre való kiterjesztésére irányuló tendenciát figyelhetjük meg.²⁷⁸ 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 fogyatékosügyi egyezményének 29. cikke szerint a részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékossgal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, és vállalják annak biztosítását, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljeskörűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra.²⁷⁹ E cikk megítélése azonban eléggé változatos képet mutat. 2011-ben születtek csak meg az első olyan jelentések (például a Tunéziáról szóló országjelentés),²⁸⁰ amelyben a bizottság olyan jogszabály elfogadását ajánlotta, amely másokkal azonos módon biztosítja a választójogot a fogyatékossgal élő személyek részére, beleértve a gondnokság alatt

²⁷⁶ Ezt Magyarországon a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény hirdette ki.

²⁷⁷ BODNÁR 2014a, 199.

²⁷⁸ BODNÁR 2014a, 204.

²⁷⁹ Az egyezmény szövegének elemzését lásd: GURBAI 2016, 29–74.

²⁸⁰ 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.

állókat is.²⁸¹ Ezzel a CRPD Bizottság kifejezésre juttatta, hogy a választójog fogyatékoság alapján történő korlátozása, illetve megvonása hátrányos megkülönböztetést eredményez a politikai részvételi jogok területén.²⁸² 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 tekintet nélkül minden fogyatékosággal élő személy másokkal azonos alapon rendelkezzen a választójoggal, és vehessen részt a közéletben”.²⁸³ 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 fogyatékosügyi egyezményének 29. cikkét.²⁸⁴

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. Eszerint a megfosztás okát törvényben kell rögzíteni, figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére, és a kizárás csak bírói döntésen alapulhat.²⁸⁵ 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 megglazítása 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 jogkört kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai a modern időkben igazolhatók-e, és ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, hogy milyen eljárást kell kialakítani a mentális fogyatékosággal 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 terjedelmébe tartozna. Ha az alapvető jogok valamely korlátozása a társadalom olyan, különösen sérülékeny csoportját érinti, amely – mint a mentális fogyatékosággal élők – a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedett, akkor az állam mérlegelési jogköre

²⁸¹ BODNÁR 2014a, 204.

²⁸² GURBAI 2016, 54.

²⁸³ GURBAI 2016, 55.

²⁸⁴ 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. Eszerint az Emberi Jogi Bizottság arra hívta fel Magyarországot figyelmét, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek módosításán túl alkosson jogszabályokat azon cél elérése érdekében, hogy a fogyatékos személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák választójogukat, függetlenül fogyatékoságuk jellegétől. Az ENSZ álláspontjáról lásd továbbá: VERDES 2011, 92–94.

²⁸⁵ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. d) alpontját.

lényegesen szűkebb. Az EJEB úgy vélte, a választójog különbségtétel nélküli megvonása *egyéniesített bírói értékelés nélkül*, pusztán olyan mentális fogyatékoság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztethetőnek az EJEE-vel.²⁸⁶ Kiss Alajos ügye nyomán és az időközben bekövetkezett nemzetközi emberi jogi fejlemények hatására (lásd: fogyatékosügyi egyezmény) 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 fogyatékosággal élőkkel szemben nem lehetséges a diszkrimináció, a választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint más polgárok.²⁸⁷

Kiss Alajos ügye mellett érdemes áttekinteni az EJEB egyéb ügyekben hozott, de a belátási képességgel kapcsolatba hozható gyakorlatát is. Elsőként érdemes megemlíteni a korábban már idézett *Hirst v. the United Kingdom* ügyet,²⁸⁸ 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 – bár a kérdéses ügyben a szabadságvesztésüket töltők választójogával összefüggésben került kimondásra – 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.²⁸⁹

A nemzetközi szervezetek és bíróságok gyakorlatának áttekintését követően vizsgáljuk meg az egyes országok gyakorlatát. Ezek alapján az alábbi irányokat különíthetjük el. Az európai országok nagy részében a politikai részvételt cselekvőképességhez kötik, és a jogrendszerük automatikus vagy kvázi automatikus kizárást tartalmaz.²⁹⁰ Ebben az esetben a választójogtól való megfosztás 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.²⁹¹ A másik véglet, amikor a választójogot egyáltalán nem

²⁸⁶ Lásd: Alajos Kiss v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06., továbbá: BODNÁR 2014a, 106.

²⁸⁷ Lásd: 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.”

²⁸⁸ Lásd: *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

²⁸⁹ 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 bíróról minden egyes esetben egyedileg döntsön.

²⁹⁰ Ilyen ország például 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 nyilvánítottak”), 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).

²⁹¹ BODNÁR 2014a, 207.

korlátozzák a belátási képességre való tekintettel. Azonban ehhez az államok kisebb része tartozik.²⁹² 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 kizárára irányul, de helye van egyéniesített vizsgálatnak (például Észtország, Málta), más országoknál pedig főszabály szerint mindenkinek van választójoga, de speciális vizsgálatnak van helye, amelynek eredménye a választójogból való kizárás lehet (például Spanyolország, Franciaország).²⁹³ 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.²⁹⁴ 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 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 (például 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.²⁹⁵

A nemzetközi kitekintést követően fontos megjegyezni, hogy hazánkban már az első választójogi szabályozásban (az 1848. évi V. törvénycikk 2. §-ában) megjelent utalás szintjén a belátási képesség kérdése.²⁹⁶ Később az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk is hasonlóan szólt.²⁹⁷ Ezzel szemben az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk a 14. §-ában már kifejezetten az elmebetegek és a gondnokság alatt állók választójogból történő kizárásáról rendelkezett.²⁹⁸ Az 5.985/1919. ME. rendelet a 3. §-ának 4. pontjában pedig szintén a gondnokság alá helyezett választójogosultságának hiányáról

²⁹² Például Ausztria, Finnország, Olaszország.

²⁹³ 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. Lásd: BODNÁR 2014a, 209. Lásd továbbá: GURBAI 2016, 161–249.

²⁹⁴ GURBAI 2016, 190.

²⁹⁵ Lásd: GOTHÁRDI 2017, 331–332.

²⁹⁶ Az 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.*

²⁹⁷ 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.”

²⁹⁸ Eszerint: „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.”

szólt,²⁹⁹ hasonlóan a 2.200/1922. ME. rendelet 5. §-ához.³⁰⁰ E 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.³⁰¹ Jól látható tehát, hogy a magyar választójogi szabályozás mindig is a választójogból történő kizárási okként tekintett a belátási képesség hiányára.

4.2.3. A magyar szabályozás kritikai elemzése: a felmerülő alkotmányjogi konfliktusok, lehetséges megoldások, gyakorlati tapasztalatok

A fentiekben ismertetett nemzetközi gyakorlat tükrében az egyik fő vizsgálandó kérdés, hogy a Ve. által kialakított szabályozás mennyiben felel meg ennek a láthatóan nem egyéges és sokszor változó (bár mára a fő kérdésekben egy teljes nyitás felé tendáló) nemzetközi trendnek. A további megválaszolandó kérdés pedig, hogy tekinthetjük-e a választási rendszer integritásának védelmét a belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás *legitim céljának*.³⁰²

Elsőként fontos rögzíteni, hogy a belátási képesség korlátozottsága miatti kizárás tekintetében a Ve. jelentős változásokat hozott a korábbi szabályozáshoz képest.³⁰³ 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 (például fogyatékosügyi egyezmény) és a trendek változásával (lásd például 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 választójog kérdésében. A választójogból való kizárás kérdéséről a bíróság tehát a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést

²⁹⁹ 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.”

³⁰⁰ 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.”

³⁰¹ Eszerint: „2. § (2) Nincs választójoga annak: a) aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll.”

³⁰² E tekintetében fontos kiemelni, hogy a magyar Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt szerint [amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is deklarál] 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 másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történjen. A korlátozásnak meg kell felelnie ugyanis az arányosság követelményeinek is, tehát 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.

³⁰³ A fogyatékossgal élő személyek választójogának hazai szabályozási történetét lásd bővebben: KOMLÓS 2013, 33–42.

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 helyez, a választójogától azonban nem fosztja meg. A választójogosultság cselekvőképesség miatti korlátozása pedig a gondnokolttság fenntartása mellett is megszüntethető.³⁰⁴ 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.³⁰⁵ Ha e 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 fogyatékosügyi egyezményének.

A választójog belátási képesség miatti korlátozásának igazolására a leggyakoribb érv, amelyet az EJEB is *legitim célként* fogadott el,³⁰⁶ 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.³⁰⁷ 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 biztosítása. Kérdéses ugyanakkor, hogy az alapjogi teszt lefolytatása során az *arányosság* követelménye teljesülhet-e.

Egy – a gondnokság alá helyezés esetében – automatikus kizárára építő szisztéma legnagyobb problémája Bodnár Eszter szerint az, hogy teljes mértékben a cselekvőképesség 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 személy). Azaz egy ilyen rendszerben elmarad az egyéniesítés, így olyan személyek is kizárhatók 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.³⁰⁸ 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 kizárára építő rendszerrel, egy egyéniesített vizsgálatra helyezi a hangsúlyt, azaz a jogalkotó oldaláról egy előremutató szabályozás került megalkotásra.

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ Lásd továbbá: PÁRKÁNYI 2014, 12.

³⁰⁶ Lásd: Alajos Kiss v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06.

³⁰⁷ Lásd a korábban már idézett Fiala János véleményt.

³⁰⁸ BODNÁR 2014a, 205.

Ennek ellenére mind a mai napig számos kritika éri a Ve. és ezáltal az Alaptörvény szabályozását. A kritikusok szerint a magyar szabályozás nem felel meg a fogyatékosügyi egyezménynek, mivel az semmilyen korlátozást nem tesz lehetővé a fogyatékkal élő személyek választójoga vonatkozásában, még a Ve. által követett egyéniesített vizsgálat alapján történő kizárást sem. A szellemi fogyatékossgal élő személyek bármilyen ok miatti kizárását ellenzők elsősorban azzal érvelnek – összhangban a fogyatékosügyi egyezményvel –, hogy a szellemi fogyatékos személyek ugyanolyan tagjai a társadalomnak (illetve a politikai közösségnek), és önmagában a szellemi fogyatékossguk nem indok arra, hogy a legfontosabb politikai alapjogból kizárásra kerüljenek. Álláspontom szerint azonban e 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 fogyatékossgal élő személy rendelkezne választójoggal, akkor e személyek között számos olyan személy lehetne, akinek olyan súlyos a fogyatékossga, hogy választójogát csak támogató, segítő részvételével tudná gyakorolni, sőt inkább ügyis fogalmazhatnánk, hogy fennállna annak veszélye, hogy a segítő személy adja le helyette a voksot. Ennek veszélyét (sőt nem kívánatosságát) pedig – ahogyan azt korábban láthattuk a levélben szavazásnál és a kiskorúak szavazati joga kapcsán a helyettesítő modell esetében – sokan kiemelték. A kettős mérce alkalmazásától azonban fontos lenne tartózkodni. Álláspontom szerint ugyanis, ha elfogadjuk annak *sükségességét* – a választójog teljessége érdekében –, hogy még a legsúlyosabb szellemi fogyatékossgal 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. Úgy vélem ugyanis, hogy ha a szellemi fogyatékossgal élő személyek esetében *legitim* érvként fogadjuk el, hogy ők ugyanúgy a politikai közösség teljes jogú tagjai, amely tagság semmilyen módon nem korlátozható pusztán a belátási képesség hiánya vagy korlátozottsága miatt (tehát az ő esetükben nem tartjuk indokoltnak azon döntés lehetőségének 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. Úgy vélem tehát, hogy ha még az egyéniesített vizsgálatot sem engedjük meg a szellemi fogyatékossgal 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.³⁰⁹

³⁰⁹ 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.

A gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozása tekintetében az arányosság 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. szabályozása jóval előbbre mutató, 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 gyakorlásából, akiket a szellemi fogyatékoságuk (belátási képességük csökkenése) ténylegesen gátol a választójoguk gyakorlásában, így pedig a korlátozás *arányosnak* is tekinthető.

A gondnokság alá helyezési perekben hozott választójogi korlátozások 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 hatályos jogszabályi környezet szerint a választójogból történő kizárásra 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 választási eljárásról szóló törvény (Ve.) tartalmaz. Fontos kiemelni, hogy e szabályok alapján a választójogból való kizárásra csak akkor kerülhet sor, ha a gondnokság alá helyezés iránti perben a bíróság az érintett személyt legalább egy ügycsoport vonatkozásában korlátozza (részlegesen vagy teljesen). Ez az ügycsoport azonban nem lehet maga a választójog. Annak megítélését ugyanis teljesen külön kell vizsgálni, hogy 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 kizárás felülvizsgálatával, amely önállóan is kezdeményezhető, de természetesen a gondnokság alá helyezés megszüntetésével is automatikusan együtt járhat).³¹⁰ 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 és teljes mértékben hiányzik. Az alperes elmeállapotáról véleményt nyilvánítani a Pp. szabályaival összhangban elsődlegesen *szakértői* feladat: azaz hogy az illető személy szenved-e olyan betegségben, amely indokolttá teszi a gondnokság alá helyezését.

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

³¹⁰ Lásd bővebben: KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS 2015, 104–110.

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 e kérdés 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.³¹¹

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 szerzett orvosszakértői véleményekre támaszkodik, és emellett veszi figyelembe az alperes személyes meghallgatása során tapasztaltakat, valamint a tanúvallomásokat.³¹² A bírósági gyakorlatból³¹³ 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.³¹⁴ Így például: „Figyelemmel kíséri-e a közélet eseményeket?“, vagy „Mikor volt legutoljára Magyarországon választás?“, vagy épp „Tudja-e, ki jelenleg Magyarország miniszterelnöke?“ stb.³¹⁵ 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 Egyesült Államokban már az 1980-as években kidolgoztak egy olyan tesztet, amelyben a választói névjegyzékbe történő felvételhez az érintett személytől minimális adatkövetelményeket kértek, így például neve, címe, állampolgársága megadását.³¹⁶ 2007-ben aztán szintén az Egyesült Államokban 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.³¹⁷ 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)* elnevezésű tesztet, amely kérdéseket tartalmaz a potenciális szavazó képességét érintően. Így például, hogy „Mit fognak tenni ma az emberek ebben az államban, hogy kiválasszák

³¹¹ PÁRKÁNYI 2014, 13.

³¹² KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS 2015, 108.

³¹³ Lásd: EBH 2007, 1597.

³¹⁴ KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS 2015, 108.

³¹⁵ KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS 2015, 109.

³¹⁶ APPELBAUM 2000, 850., idézi GURBAI 2016, 267–268.

³¹⁷ 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 2016, 268.

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?” E 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.³¹⁸ E teszt mellett azonban számos egyéb irányzat alakult ki, amelyek között sok esetben több ellentétes pont volt megfigyelhető, mint azonosság.³¹⁹ 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 tehát, 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.

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 5 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 elemszám miatt – azon túl, hogy jelzi ugyan a bíróság hajlandóságát a választójog megtartására, nem alkalmas arra, hogy további következtetéseket vonjunk le belőle.³²⁰ A tisztánlátás érdekében ezért megkereséssel fordultam az Országos Bírósági Hivatalhoz (a továbbiakban: OBH), ahonnan a 2014–2016-os évekre vetítve az alábbi statisztikai adatokat kaptam.³²¹ Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy az OBH honlapján közzétett statisztikai évkönyvekben rögzített ügyforgalmi adatok alapján

³¹⁸ GURBAI 2016, 270–274.

³¹⁹ Lásd bővebben: GURBAI 2016, 270–283.

³²⁰ PÁRKÁNYI 2014, 14.

³²¹ Lásd: 2017.OBH.XXXVIII.A.46/7. iktatószámú válaszelevelt. Az OBH-nak az adatigénylés keretében az alábbi kérdéseket tettem fel (a 2014-es, 2015-ös és a 2016-os 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),

az állapítható meg, hogy a bíróságok előtt a 2014-es évben összesen 10 691 db, a 2015-ös évben összesen 13 249 db, a 2016-os évben pedig összesen 15 977 darab gondnokság alá helyezési ügy indult.³²² 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.

1. táblázat

A Gondnokoltak Nyilvántartásába történő bejegyzések száma

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	2378	877	3255	2683	44	2727	5982
2015	2066	1221	3287	3710	44	3754	7041
2016	1265	704	1969	2747	41	2788	4757
2014–2016 összesítve	5709	2802	8511	9140	129	9269	17 780

Forrás: saját szerkesztés

A fenti adatok alapján jól látható, hogy – a 2014–2016-os évekre vetítve – a cselekvőképességében teljesen korlátozott személyek 98%-a egyúttal a választójogának gyakorlásából is kizárára került. Ugyanezen adat a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyek esetében 67%-ra tehető. 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

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 tájékoztatott, 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.

³²² Elérhető: <https://birosag.hu/statisztikai-evkonyvek> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

a cselekvőképességet csak részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezés esetében is több mint kétharmados arányt mutat.

Az OBH által megküldött adatok alapján az is megállapítható, hogy 2014-ben 219 esetben, 2015-ben 285 esetben, 2016-ban pedig 250 esetben szüntette meg a bíróság a cselekvőképességet érintő gondnokságot. 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 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.

4.2.4. A fejezet tanulságainak összegzése

A fentiek alapján 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.³²³ Álláspontom szerint azonban e statisztikai adatok és a 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, mindenfajta korlátozástól mentes irányba. Ahogyan azt 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 választójogtól való megfosztás. Így véleményem szerint nem Alaptörvény-módosításra és a Ve. módosítására 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.

³²³ Fontos azt is megjegyezni, hogy az új Ve. szabályozás hatálybalépésekor 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 2014; továbbá: KERÉKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS 2015

5. Összegzés, konklúziók

A tanulmányom hipotézisében felvázolt állítás szerint a választójog általánosságának hatáira, így az általános választójog korlátainak jellegére jelentős befolyással bírnak a politikai célok, így elsősorban a jogalkotónak a politikai haszonszerzési szándéka.³²⁴ A kutatásomban vizsgált két korlát (azaz a belföldi lakóhely követelménye és a „tudatossági” korlát léte) esetében is tetten érhetők e célok, amelyek sok esetben a jogi kérdéseken túlmutató elemek értékelését is szükségessé tették. A jogtörténeti források, a nemzetközi dokumentumok és 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, mind a mai napig a jogi diskurzusok tárgyát képezi a választójognak szűkítő feltételhez kötése. E feltételek között talán a legkevésbé vitatott a választójog állampolgársághoz kötöttsége, amely a politikai közösség fogalmi meghatározásával is indokolható. Ahogyan ugyanis arra korábban utaltam, az állampolgárság és a választójogosultság főszabály szerint nem szétválasztható fogalmak,³²⁵ és ezáltal az állampolgárság szükségképpen együtt jár a választójogosultsággal is. 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 kérdése) vizsgálata ezért a kutatás szerves részét képezi, hiszen egy esetleges egyenlőség-sérelem a választójog alapjogi tartalmára is kihatással van. 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 általános korlát mellett a másik gyakran alkalmazott korlátozó feltétel a tudatos 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,

³²⁴ Ezt jól mutatja a választójognak a nőkre való kiterjesztése is. E kérdésről lásd részletesen: ILONSKZI 2009, 197–210.

³²⁵ Bár erre láthattunk ellenpéldát Írország választási szisztémája esetében.

hogyan ezen életkori határ alatt az érintett választópolgár biztosan nem rendelkezik a megfelelő rálátási képességgel. E korlát gyakorlatilag a világ összes országában meglévő feltétel (még akkor is, ha egyes országokban – mint például Ausztria vagy Skócia – alacsonyabb életkort határoztak meg). 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: Ausztria) egyik országban sem valósult meg a teljes kiterjesztés, és a nemzetközi szervezetek gyakorlata sem sürgeti erre az egyes országok jogalkotóit – holott e lépés demográfiai szempontokat is elősegítené. 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 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 által (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 – önálló 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, valamint iránymutatás kidolgozására is, amellyel jelenleg még adós a jogalkalmazó.

A kutatásomban vizsgált kérdések alapos elemzése alapján is megállapítható tehát, hogy a választójog általánosságának fejlődéstörténetében jelenleg is új lapok íródnak. A felmerülő kérdések megválaszolása pedig a kutatók, a jogalkotó és a jogalkalmazó számára is aktuális kihívásként mutatkozik.

Felhasznált irodalom

- ÁCS Nándor (2013): A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 34–37.
- ANTALI Dániel Gábor (2011): Egyenlőbbek az egyenlők között, avagy a kiskorúak után járó választójog. In ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SÜLYOK Márton szerk.: *Kérdőív az alkotmányozásról 2011*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 86–89.
- APPELBAUM, Paul S. (2000): "I Vote. I Count": Mental Disability and the Right to Vote. *Psychiatric Services*, Vol. 51, No. 7. 849–851. DOI: <https://doi.org/10.1176/appi.ps.51.7.849>
- BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (2014): *Alkotmányjog. Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press.

- BERKES Lilla (2013): A lakcímnnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András szerk.: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó. 15–37.
- BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek (2016): Az Alkotmánybíróság határozata a határöntúli magyarok választójogának gyakorlásáról. Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *JeMa*, 7. évf. 3. sz. 5–21.
- BODNÁR Eszter (2011): Választójog és a választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 1. (61.) évf. 3. sz. 99–112.
- BODNÁR Eszter (2012): A választójog és más alapjogok kapcsolata. *Jogi Tanulmányok*, 16. évf. 1. köt. 123–134.
- BODNÁR Eszter (2014a): *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-Orac.
- BODNÁR Eszter (2014b): A határöntúli választójogának egyenlősége. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 11–25.
- BOTTONI, Stefano (2000): A külföldön élő olaszok választójogáról. *Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom*, 11. évf. 1. sz. 129–139.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea szerk. (2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac.
- CONCHA Gyöző (1906): A választójog reformja. *Jogállam*, 5. évf. 9. sz. 641–681.
- CONSTANT, Benjamin (1997): *A régiék és a modernék szabadsága*. Budapest, Atlantisz.
- CSALÓTZKY György – BÁNKI Miklós (1984): *Választójogi törvény*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- CSERNY Ákos szerk. (2014a): *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- CSERNY Ákos (2014b): Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 27–40.
- CSIK Tamás (2014): Cenzusok a századelő választójogában és képviseleti reformterveiben. Egy statisztika tanulságai. *Levéltári Szemle*, 64. évf. 3. sz. 19–60.
- DEZSŐ Márta (1995): A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 6. évf. 18–19. sz. 170–185.
- DEZSŐ Márta (1998): *Képvisélet és választás a parlamenti jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- DEZSŐ Márta (2002): A választási rendszer. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília (2002): *A választójog*. Budapest, Press Publica.
- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán (2002): *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel.
- DIRNER Gusztáv (1910): *A női választójogról*. Budapest, Franklin-Társulat.
- DOMAHIDI Ákos (2009a): 70. § [Választójog]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég. 2471–2495.
- DOMAHIDI Ákos (2009b): 71. § [Választások alapelvei] In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 2687–2703.

- DWORKIN, Ronald (1997): Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1. évf. 1. sz. 7–27.
- FÁBIÁN György (2012): A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 6. évf. 3. sz. 2–16.
- FÁBIÁN Tamás (2017): Amiről senki sem beszél, pedig nagyon kellene. *Index.hu*, 2017. 09. 27. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/09/27/politikusok_es_nyugdijasok (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- FIALA János (2010): A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum*, 14. évf. 3. sz. 109–117.
- FICZERE Lajos (2010): A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*. 47. tom. 281–297.
- FISHKIN, Joseph (2012): Weightless Votes. *The Yale Law Journal*, No. 121. 1888–1910.
- FOSTER, Steve (2003): *Human Rights and Civil Liberties*. Harlow, Pearson Education.
- FRÖHLICH Johanna (2011): Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2011/20. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-20.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2011): *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- GOTHÁRDI Enikő (2017): A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. *Magyar Jog*, 64. évf. 6. sz. 327–337.
- GÖNCZI Jenő (1918): A választójog művelődési vonatkozásai. *Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle*, 17. évf. 1–2. sz. 124–143.
- GURBAI Sándor (2016): *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. Budapest, Pázmány Press. *Gyorstájékoztató: foglalkoztatottság, 2017. augusztus–október*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/fog/fog1710.html (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- HADI Nikolett (2013): *A fogyatékossgal élő személyek alapjogai*. PhD-értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- HALÁSZ Iván (2007): Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 18. évf. 3. sz. 22–33.
- HALÁSZ Iván (2014): A külhoni szavazás története és jelene. Pro és kontra érvek. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 53–60.
- HALÁSZ Iván (2018): Választójog. In LAMM Vanda szerk.: *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-Orac. 715–726.
- HALLÓK Tamás (2015): *Választási részvétel és alkotmányjog*. Budapest, HVG-Orac.
- HANULA Zsolt (2017): A többség nem támogatja a határon túli magyarok szavazati jogát. *Index.hu*, 2017. 08. 20. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/08/20/a_tobbseg_nem_tamogatja_a_hataron_tuli_magyarok_szavazati_jogat (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- HASZNOS Viktória (2011): Legyen-e a határon túli magyaroknak képvisellete az országgyűlésben? In ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SÜLYOK Márton szerk.: *Kérdőív az alkotmányozásról 2011*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 27–34.

- Határon túli szavazók: veszélyes ügy (2011). *Velemenyvezer.blog.hu*, 2011. 01. 31. Elérhető: http://velemenyvezer.blog.hu/2011/01/31/kap_szavazati_jog_nehez_kerdes (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- HOFFMANN-LANGE, Ursula – DE RIJKE, Johann (1996): 16jähriqe Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 27, No. 4. 572–585.
- HOLLÓSI Gábor (2015): Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 115–133.
- HOLSTE, Heiko (2005): Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? *Die Öffentliche Verwaltung*, Vol. 58, No. 3. 110–115.
- HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien (2014): Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Köszszolgálati Egyetem. 68–80.
- ILONSZKI Gabriella (2009): *Képviselők és képviselőlet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest, Akadémiai.
- JAKAB András (2011): A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2011/38. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-38.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- JAKAB András (2016): Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 3. sz. 1–17.
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég.
- JAKAB András: Elérhető: www.aceeeo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- KEREKNÉ JAKÓ Nóra – VIDA-SÓS Tünde (2015): Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében. In TÓTH Judit szerk.: *Ünnepi Kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem. 104–110.
- KIS János (2000): *Alkotmányos demokrácia*. Budapest, Indok.
- KOMLÓS Péter (2013): A fogyatékkal élő személyek szavazati jogának korlátozása a választójogi (és más) törvények tükrében Magyarországon. *Kultúra és Közösség*, 4. évf. 1. sz. 33–42.
- KOVÁCS László Imre (1997): Választás és választási rendszer. In FÁBIÁN György szerk.: *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris. 11–23.
- KOVÁCS László Imre (2014): A választójog külföldi magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Köszszolgálati Egyetem. 95–103.
- KÖNCZEI György szerk. (2009): *A fogyatékoság definíciói Európában. Összehasonlító elemzés*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar.
- KUKORELLI István (2003): A választások alapelvei. In BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK–Kerszöv. 711–715.
- KURUNCZI Gábor (2012): Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2012/43. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-43-kurunczi.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- KURUNCZI Gábor (2014): A nemzetiségek parlamenti képviselőletének kérdéséről. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 56–65.

- KURUNCZI Gábor (2016): A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2016/24. Elérhető: http://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-24_Kurunczi.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- KURUNCZI Gábor (2019): *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében*, PhD-értekezés. Budapest, PPKE JÁK. *Külhoni magyar állampolgárok választási regisztrációja*. Elérhető: www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- LÁSZLÓ Róbert (2014): A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 125–146.
- MÁRTON Éva – PRINCZ Adrienn – VAJCS Nikoletta (2008): A szabadságvesztésre ítélt választójoga. *Börtönügyi Szemle*, 27. évf. 4. sz. 57–76.
- MASCHKE, Michael (2010): *Fogyatékoságpolitika az Európai Unióban*. Budapest, Multiszolg.
- MG (2017): Gyurcsány kampányt indít, hogy vonják meg a határon túliak szavazati jogát. [Index.hu](http://index.hu), 2017. 10. 31. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/10/31/a_dk_megvonna_a_hataron_tuliak_szavazati_jogat (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin (2001): *A női választójog külföldön és hazánkban*. Budapest, HVG-Orac.
- NOPPER, Klaus (1999): *Minderjährigenwahlrecht. Hirngespinnst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?* Doctoral Thesis. Tübingen, Tübingen Universität.
- OLSSON, Stefan (2008): Children’s Suffrage. A Critique of the Importance of Voters’ Knowledge for the Well-Being of Democracy. *The International Journal of Children’s Rights*, Vol. 16, No. 1. 62–67. DOI: <https://doi.org/10.1163/092755608X267120>
- ORBÁN Balázs (2014): Állampolgárság és választójog. Nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 147–170.
- PÁL Gábor (2014): Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia. A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 171–196.
- PAPP Imre (2003): A választójog. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 737–790.
- PÁRKÁNYI Eszter (2014): A cselekvőképességet érintő eljárások dilemmái. *Esély*, 25. évf. 5. sz. 3–18.
- PETRÉTEI József (1999): A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. *INFO – Társadalomtudomány*, 47. sz. 9–17.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2014a): Alapjogok az új választójogi szabályozásban. *MTA Law Working Papers*, No. 2014/16. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2014b): Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet. 197–209.
- REIMER, Franz (2004): Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 35, No. 2. 322–339.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1947): *Társadalmi szerződés*. RADVÁNYI Zsigmond ford. Budapest, Phönix-Oravetz.
- RUPPRECHT, Isabel (2012): *Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit*. Baden-Baden, Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845237145>
- SACHS, Michael (2003): *Verfassungsrecht II – Grundrechte*. Berlin – Heidelberg – New York, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-662-50364-5>
- SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok – Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris.
- SCHANDA Balázs (2009): Házasság és család – alkotmányi értékek. In KOCSIS Miklós – ZELLER Judit szerk.: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA Könyvek. 118–119.
- SCHANDA Balázs (2010): Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója? *Magyar Jog*, 57. évf. 10. sz. 608–611.
- SCHANDA Balázs (2012): A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 8. évf. 2. sz. 77–88.
- SCHREIBER, Wolfgang (2009): *Kommentar zum Bundeswahlgesetz*. Köln, Varl Heymanns Verlag.
- SIMÁNDI Irén (2009): *A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945*. Elérhető: www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nok_parlament_i_valaszt_ojog_ank_tortenet_e_magyarorszagon_1919_1945 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- SONG, Sarah (2009): Democracy and Noncitizen Voting Rights. *Citizenship Studies, Citizenship Studies*, Vol. 13, No. 6. 607–620. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621020903309607>
- SÓS Vilmos (1996): A választójog alkotmányos alapjai. In SÓS Vilmos et al.: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában*. Budapest, MTA JTI. 50–62.
- STARMER, Keir (1999): *European Human Rights Law*. London, Legal Action Group.
- SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris.
- SZENTE Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz.
- SZIGETVÁRI Viktor – TORDAI Csaba (2011): A határon túliak választójogáról. *Hazaeshaladas.blog.hu*, 2011. 07. 05. Elérhető: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tu_liak_valaszt_ojog_rol (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- TG (2017): LMP: A 16 éveseknek is legyen választójoguk! *Index.hu*, 2017. 10. 11. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/10/11/lmp_a_16_eveseknek_is_legyen_valaszt_ojoga (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- Th. B. (2017): DK: Ne szavazhasson, aki nem élt Magyarországon. *Index.hu*, 2017. 10. 03. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/10/03/dk_ne_szavazhasson_aki_nem_elt_magyarorszagon (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)
- Th. B. (2018): Máltában mostantól a 16 évesek is választhatnak. *Index.hu*, 2018. 03. 06. Elérhető: https://index.hu/kulfold/2018/03/06/malta_valasztas_korhatar (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

- TÓTH Károly (2016): A választójog. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac. 197–233.
- TREMBLAY, Manon ed. (2007): *Women and Legislative Representation. Electoral Systems, Political Parties and Sex Quota*. New York–Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- TRÓCSÁNYI László (2016): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac. 21–87.
- VALEN, Henry (2001): Választójog. In BOGDANOR, Vernon – LÁNCZI András szerk.: *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris. 714–716.
- VARGA Lajos (2010): Országgyűlési választások a dualizmus korában. In FÖLDES György – HUBAI László szerk.: *Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010*. Budapest, Nagyvilág. 15–45.
- VERDES Tamás (2011): „Tekintet nélkül a károsodásra”. Az ENSZ fogyatékosággal élő személyek jogai bizottságának álláspontja a fogyatékos emberek választójogának korlátozásáról. *Fundamentum*, 15. évf. 3. sz. 92–94.
- VERPEAUX, Michel (2013): A francia példa. A választásokon való részvétel feltételei, avagy „az állampolgárok és választópolgárok”. In CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András szerk.: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. 119–127.
- VON SPAKOVSKY, Hans A. – SLATTERY, Elisabeth (2015): *One Person, One Vote: Advancing Electoral Equality, Not Equality of Representation*. Elérhető: www.heritage.org/courts/report/one-person-one-vote-advancing-electoral-equality-not-equality-representation (A letöltés dátuma: 2018. 04. 12.)

Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017)

Bevezetés

Egy állam közjogi berendezkedésének – így a választási rendszerének is – alapjai az alkotmányában kell, hogy lefektetésre kerüljenek. Kérdés azonban, hogy meddig terjed a törvényhozó szabadsága a választási rendszer és a választójog szabályainak kialakításában, és melyek azok az alkotmányossági minimumkövetelmények (minimumsztenderdek), amelyekből még a törvényhozó sem engedhet. A választási rendszerrel és a választójog gyakorlására vonatkozó jogszabályokkal összefüggésben gyakran merülnek fel kifogások, különösen azok alkotmányosságát, illetve demokratikusságát illetően, így nem meglepő, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően is megjelentek ilyen irányú kritikai megjegyzések.¹ Önmagában azonban a normaszöveg alapján – álláspontunk szerint – gyakran nem lehet megállapítani egy választási rendszer és a választójog alkotmányosságát, illetve demokratikusságát, ehhez szükséges az „élő jog”, vagyis az alkotmánybírósági joggyakorlat mélyreható elemzése is. A hatáskörében és összetételében is jelentősen megváltozott Alkotmánybíróságot² az Alaptörvény hatálybalépését követően több kritika is érte a választásokkal kapcsolatos döntései miatt.³ Ugyanakkor szembevetendő, hogy ezek a kritikai tanulmányok jellemzően egy-egy időintervallumra, így például az Alaptörvény hatálybalépését követő időszakra vonatkoznak.

Mi a jelen keretek között azonban a teljesség igényével kívánjuk áttekinteni az Alkotmánybíróság választási rendszerekkel és választójoggal kapcsolatos gyakorlatát a kezdetektől, tehát 1990-től egészen 2017-ig, kutatásunk lezárásának időpontjáig. Ennek során külön fejezetben ismertetjük az Alkotmány alapján (tehát 1990 és 2011 között) meghozott, az országgyűlési képviselő-választásokkal kapcsolatos alkotmánybírósági döntéseket, majd elkülönítve, önálló fejezetben mutatjuk be az Alaptörvény hatálybalépését követő alkotmánybírósági joggyakorlatot (vagyis a 2012 és 2017 közötti időszakot). Az ebben az utóbbi időszakban keletkezett alkotmánybírósági esetjogot is két részre osztottuk. Az első rész az érdemi döntéseket mutatja be, míg a második rész a választásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszok terén kialakított befogadási gyakorlatot, annak alkotmánybírósági esetjogát elemzi.

¹ Lásd például: DRINÓCZI 2015; HALMAI 2015; LÁSZLÓ 2014.

² Lásd: CSERVÁK 2016; CZINE 2015; GÁRDOS-OROSZ 2013a; GÁRDOS-OROSZ 2013b; GÁRDOS-OROSZ 2016; TÓTH J. 2012a; TÓTH J. 2012b; TÓTH J. 2012c; TÓTH J. 2012d; TÓTH J. 2014; SÜLYOK 2016; VARGA Zs. 2015; ZAKARIÁS 2015.

³ Lásd például: DRINÓCZI 2017, 79–80.

Tanulmányunkban tehát azt kívánjuk bemutatni, hogy az Alkotmány 1989-es reformját követően az Alkotmánybíróság milyen értelmezést tulajdonított az országgyűlési képviselő-választásokkal összefüggő alkotmányi rendelkezéseknek, és hogyan értelmezte az Alaptörvény e tárgykörű rendelkezéseit. Az Alaptörvény hatálybalépése óta eltelt több mint hat év pedig már elegendő időnek tűnik ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság e téren kialakult gyakorlatát is elemezni lehessen.

Úgy véljük, hogy a mai magyar választási rendszer alkotmányosságának megítéléséhez elengedhetetlenül szükséges a történeti előzmények ismerete, hogy tudniillik a korábbi, Alaptörvény előtti parlamenti választási rendszerrel kapcsolatban milyen alkotmányossági aggályok merültek fel, és azokat az Alkotmánybíróság hogyan ítélte meg.

Az egyes határozatok időben történő elhelyezése és az alkotmánybírósági gyakorlat fejlődési ívének bemutatása miatt az alkotmánybírósági döntéseket kronológiai sorrendben, évekre lebontva ismertetjük 1990 elejétől kezdve egészen 2017 végéig. Ezt a hatalmas, több mint negyed évszázados judikatúrát a következők szerint osztottuk fel: az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági joggyakorlatot feldolgozó alfejezet szerzői: Badó Katalin és Téglási András, a 2012 és 2017 közötti időszakot Lovassy Ádám és Téglási András dolgozták fel. Tekintettel arra, hogy a szerzői kör a két alfejezetben nem teljesen azonos, ezért a szerkesztési elvek sem estek teljes mértékben egybe.

Az 1990 és 2011 közötti időszakban meghozott alkotmánybírósági határozatokat a következő elvek szerint dolgoztuk fel: az egyes éveken belül a határozatokat nem a számuk, hanem a tárgykörök alapján jelöltük, mert ezáltal – megítélésünk szerint – könnyebben átláthatók az egyes döntések, beazonosíthatók azok meghozatalának időpontjai és tárgykörői, így utólag egyszerűbben rekonstruálhatók az egyes határozatok mögött meghúzódó – történelmi, politikai, jogalkotói stb. – események is. Az egyes határozatok ismertetését mindig azok (általunk vélt) legfontosabb, lényegi mondanivalójával (úgy is megfogalmazhatnánk, hogy a „ratio decidendivel”) kezdtük, amelyet önálló bekezdésben, dőlt betűkkel emeltünk ki a határozatok ismertetésének további részeiből. Az alkotmánybírósági esetjogot – az indítványozók érveléseinek bemutatását követően – az Alkotmánybíróság többségi határozatain keresztül kívántuk bemutatni, feltüntetve az azokhoz fűzött (általunk lényegesebbnek vélt) párhuzamos indokolásokat, illetve különvéleményeket is. A témában született terjedelmes alkotmánybírósági joggyakorlat feldolgozása mellett azonban a jogirodalomban megjelenő tudományos nézetek⁴ ismertetésére már nem térünk ki. Ugyanakkor ott, ahol indokoltnak véltük, saját álláspontunkat, megjegyzéseinket is megosztottuk az olvasóval.

⁴ Lásd ebben a témában különösen: BAKÓ 2014; BALÁZS 2015; BALÁZS–SCHREMPF 2015; BALÁZS 2017; BÁRÁNDY 2014; BÁRÁNY–LUKONITS–MOLNÁR 2014; BODNÁR 2014; BODNÁR 2014; BODNÁR–VARSÁNYI 2016; BORZA 2017; BRUNDA 2017; CSERNY 2014; CSERNY 2014; CSERNY 2015; CSERNY–NEMESLAKI 2015; CSERNY–PÉTERI 2017; FÁBIÁN 2015; FÁBIÁN 2016; GOTHÁRDI 2017; GULYÁS–LUKÁCSI–JUHÁSZ 2015; GURBAI 2016; HAJNAL 2017; HALÁSZ 2014; HALÁSZ 2015; HALÁSZ 2016; HALLÓK 2014; HALLÓK 2015; HALLÓK 2015; HALLÓK 2015; HALLÓK 2015; HALMAI 2014; HAVASI 2014; HERNER–KOVÁCS–ILLYÉS–RÁKÓCZI 2014; HORVÁTH–SKUTA 2014; HORVÁTH 2017; JAKAB–SZILÁGYI 2016; JAKAB 2017; KEREKNÉ JAKÓ–VIDA–SÓS 2015; KISS 2015; KOVÁCS 2014a; KOVÁCS 2014b; KOVÁCS 2016; KOVÁCS 2016; KOVÁCS 2017; KURUNCZI 2014; LÁSZLÓ 2014; LÁSZLÓ 2015; MÁTYÁS 2014; MÉCS 2015; MÓRÉ 2015; MÓRÉ 2015; MRÁZ 2014; NAGY 2015; ORBÁN 2015; ORBÁN B 2014; ORBÁN E. 2014a; ORBÁN E. 2014b; PÁL 2014; PATYI 2014; PETRÉTEI 2015; POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2014; POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2017; REIMER–SCHANDA 2016; ROKOB 2014; SMUK 2017; SZAKÁLY 2014; SZALAYNÉ SÁNDOR 2014; SZENTGÁLI–TÓTH 2015; SZIGETI 2014; SZIKORA 2016; SZIKORA 2017; SZOBOSZLAI 2017; TAMÁS 2015; TÉGLÁSI 2015; TÓTH 2015; TÓTH 2017; TÓTH 2018; TÖRÖK 2015; UNGER 2014; VARGA 2015; VÉRTESEY 2015; WETZEL–DEBISO 2015.

A 2012 és 2017 közötti időszak feldolgozását ugyancsak kronológiai sorrendben végeztük el, ám itt már az egyes alegységek címében a határozatok számát is feltüntettük. Ennek oka, hogy ezek az alkotmánybíróvási határozatok már minden aggály nélkül hivatkozhatók akár szám szerint is a későbbi alkotmánybíróvási gyakorlatban. A 2012 előtti alkotmánybíróvási határozatok hivatkozhatósága viszont mind az Alkotmánybíróság gyakorlatát, mind a jogirodalmat tekintve vitásnak mondható.⁵ Az Alaptörvény utáni időszakban született alkotmánybíróvási határozatokat a következő elvek szerint tagoltuk: először az ügy előzményeit ismertettük, majd az Alkotmánybíróság megállapításait, végül pedig az esetleges különvéleményeket és párhuzamos indokolásokat.

Tanulmányunk tehát három aspektusból is egyedi jellegű: egyrészt az alkotmánybíróvási esetjog sajátos rendszerezésére, másrészt annak teljeskörűségére, végül pedig az egyes döntésekkel kapcsolatos saját álláspontunkra tekintettel.

Munkánk azon tudományos kutatók és gyakorlati szakemberek számára is hasznos lehet, akik az országgyűlési képviselő-választásokkal kapcsolatos eddigi, immáron több mint két és fél évtizedes alkotmánybíróvási esetjogot a maga teljességében – és nem csupán egy-egy szegmensét – kívánják megismerni.

1. Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2011) *(Badó Katalin – Téglási András)*

1990

Köztársaságielnök-választás az országgyűlési választások függvényében

Olyan népszavazás, amelynek akár igenlő, akár nemleges eredményeként egy törvény hatálya változatlan marad, nem minősíthető referendumnak.

Az 1/1990. (II. 12.) AB határozat méltán tarthat igényt arra, hogy elsőként említsük.⁶ Ugyan szűken vett tárgyát tekintve egy országos népszavazáshoz kötődik, azonban közvetve kapcsolódik az országgyűlési választások kérdésköréhez is, és jól mutatja, hogy az Alkotmánybíróságnak működése kezdetén⁷ milyen társadalmi, jogi és politikai környezetben kellett elkezdenie az alkotmánybíráskodás alapjainak kimunkálását. A több szempontból is első ügynek⁸ számító beadványban az Országgyűlés az Alkotmánybírósághoz fordult

⁵ Lásd: TÉGLÁSI 2014.

⁶ 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990. 13.

⁷ Az 1989. évi XXXII. törvényt az Alkotmánybíróságról az Országgyűlés 1989. október 19-i ülésén fogadta el, kihirdetésére november 30-án került sor (a továbbiakban: Abtv1.), 52. §-ában az Alkotmánybíróság működése kezdeteként 1990. január 1-jét jelölte meg.

⁸ Az Alkotmánybíróság 1/G/1990. ügyszámon iktatta a beadványt, amely az Alkotmánybíróság történetében számarányában viszonylag ritka eljárástípust – alkotmányértelmezést – kezdeményezett. További érdekesség, hogy az Országgyűlés 1990. január 23-i ülésén döntött a kezdeményezésről, az Alkotmánybíróság pedig már a következő napon, január 24-én meghozta döntését.

az országgyűlési határozattal⁹ elrendelt népszavazás jogi következményeinek feltárása érdekében. Bár alapvetően a *köztársasági elnök megválasztásának időpontjára* vonatkozott a beadvány, azáltal, hogy azt az *országgyűlési választásokhoz viszonyítva* tette fel kérdésként az Országgyűlés, nem pusztán egy, a lebonyolítás részleteibe tartozó eljárási probléma került terítékre, hanem a sajátos történelmi helyzetre tekintettel azon túlmutató érdemi tartalommal is bírt. A tét ugyanis a köztársaságielnök-választás közvetlen vagy közvetett módja volt. Amennyiben az országgyűlési választások előtt került volna sor a köztársasági elnök megválasztására, az közvetlen módon történt volna, míg az országgyűlési választásokat követően már az országgyűlés hatáskörébe tartozott ez a feladat, így a közvetett választást jelentette.

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kitért a népszavazás jellegének jelentőségére, tehát, hogy törvényt megerősítő referendumról vagy törvényi formát nem igénylő, országgyűlési döntések tárgyában elrendelt népszavazásról, azaz plebiszcitumról van-e szó. Az – akkor még öt főből álló – Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a népszavazás első kérdése a köztársaságielnök-választás időpontjának a választópolgárok többsége akarata szerinti meghatározására irányult. Ez egyértelműen következett a kérdés megfogalmazásából. A válasz ugyanis az országgyűlési választások időpontjához viszonyítva döntötte el a köztársaságielnök-választás időpontját. A testület hangsúlyozta, hogy a köztársasági elnök megválasztásának időpontjára irányuló döntéssel összefüggő, azonban annak a választás módjára kiható következményeit részletező tájékoztatás – amely ugyancsak az országgyűlési határozatban kapott helyet – nem minősült a köztársaságielnök-választás módja kérdésében elrendelt népszavazásnak. Törvényt megerősítő népszavazás esetén e jellegnek a népszavazásra feltett kérdés szövegéből egyértelműen ki kell tűnnie. Törvény megerősítésére tehát nem lehet közvetlen, egy másik kérdés következményeként népszavazást tartani.

Ajánlószervény

A titkosság követelményének nem lehet olyan kiterjesztő értelmezést tulajdonítani, miszerint a titkosság nem csupán a szavazásra, hanem a választással kapcsolatos valamennyi eljárásra kiterjed.

Közvetlenül az országgyűlési választásokat érintő kérdést tárgyalta az Alkotmánybíróság a 2/1990. (II. 18.) AB határozattal¹⁰ lezárt ügyben. A négy ügyet egyesítő eljárásában az Alkotmánybíróság *a személyi számnak és a lakcímnek az ajánlószervényen¹¹ való feltüntetését*, illetve ennek a választás titkosságával való összhangját vizsgálta.

⁹ Az Országgyűlés a 25/1989. (XI. 10.) OGY határozatával 1989. november 26-ára népszavazást rendelt el, amelyben több kérdés is szerepelt. 1. Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására? 2. Kivonuljanak-e a pártszervek a munkahelyekről? 3. Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyonról? 4. Feloszlassák-e a Munkásárségeket? Jelen határozatban csak az első kérdésre vonatkozó beadványt vizsgálta az Alkotmánybíróság.

¹⁰ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990. 18.

¹¹ 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (a továbbiakban: Vjt.) Az 5. § (2)–(4) bekezdései, 10. § (4) bekezdése, valamint 7. számú melléklete képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

Az indítványozók¹² alapvetően az ajánlószevényen kötelezően feltüntetendő adatokkal kapcsolatos aggályait fogalmazták meg. Álláspontjuk szerint az összeegyeztethetetlen volt az Alkotmány 71. §-ának elvével, azaz a választás titkosságával. Ezen túlmenően úgy vélték, hogy sérültek a magántitok és a személyes adatok védelmének az Alkotmány 59. §-ában rögzített garanciális előírásai is. Ezen indokok alapján az egyik indítványozó az egész törvény (Vjt.) megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság elsőként a szavazás titkosságának sérelmére vonatkozó érveket vizsgálta meg, és arra az álláspontra jutott, hogy nem állt fenn alkotmányellenesség. Az Alkotmánynak a szavazás titkosságára vonatkozó szakasza ugyanis az országgyűlési képviselők titkos szavazással való választását írta elő. A testület hangsúlyozta, hogy a titkosság követelményének nem lehet olyan kiterjesztő értelmezést tulajdonítani, miszerint a titkosság nem csupán a szavazásra, hanem a választással kapcsolatos valamennyi eljárásra kiterjedne. Az ilyen kiterjesztő értelmezés ugyanis azon túlmenően, hogy semmiféle jogszabályi alapja nincs, beláthatatlan káros következményekkel járna, mivel gyakorlatilag kizárná a jelölés törvényességének ellenőrzését. Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy az ajánlószevényen valóban több olyan személyi adat is szerepelt, amelyek alapján külön-külön is meg lehetett állapítani a választópolgár személyazonosságát, azonban ez megítélése szerint nem volt indokolatlan túlbiztosításnak tekinthető. Ezt olyan garanciális előírásnak tekintette, amely éppen arra szolgált, hogy a személyes adatok esetleges jogosulatlan felhasználása, illetve az ajánlószevény meghamisítása kiszűrhető legyen.

Az Alkotmány 59. §-a tekintetében sem tartotta alkotmányellenesnek az ajánlószevényeken feltüntetendő adatokat az Alkotmánybíróság. Szükségesnek tartotta kifejtetni, hogy bár mindenkit megillet a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog, ez nem abszolút érvényű, ahogyan az Alkotmányban foglalt többi alapvető jog sem az. A személyes adatok védelme ugyanis nem azt jelenti, hogy azokat az érintett személyen kívül semmiféle okból és semmilyen körülmények között nem lehet megismerni. Az adott esetben éppen egy másik alapvető állampolgári jog: a választójog és ennek gyakorlásához kapcsolódóan az ajánlási jog érvényesülése, illetve az ajánlási joggal való visszaélés megelőzése, feltárása érdekében tette lehetővé a jogalkotó, hogy a törvényben meghatározott szervek (választási szervek, bíróságok) megismerhessék a választópolgárok személyes adatait. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a testület, hogy a választópolgárok személyes adatainak védelmére vonatkozóan a Vjt., részben pedig a Büntető Törvénykönyv és a Polgári Törvénykönyv is tartalmazott előírásokat.

A továbbiakban utalt a testület az adatszolgáltatás önkéntességére, azaz a választópolgárnak nem volt kötelessége élni az ajánlási joggal, tehát maga dönthette el, hogy az ajánlás érdekében felfedte-e bizonyos személyes adatait.

A szabályozást áttekintve azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az egyéni kerületekben folyó ajánlószevény-gyűjtés kétségtelenül kapcsolatot teremtett a területi,

¹² Az indítványozók között szerepelt a Centrum Pártok Nemzeti Szövetsége, a Keresztény Demokrata Néppárt Bács-Kiskun megyei Szervezete és egy magánszemély, továbbá a Magyar Köztársaság akkori ideiglenes elnöke, Szűrös Mátyás, aki ugyan nem osztotta a beadványozók aggályait, azonban az ajánlószevényekkel kapcsolatos rendelkezések tekintetében maga is kezdeményezte az Alkotmánybíróság állásfoglalását.

valamint az országos listaállítási jog között, mivel azonban az Alkotmány a jelölési eljárást nem szabályozta, az az Alkotmány egyetlen rendelkezésével sem állt ellentétben.¹³

A külföldön tartózkodók szavazati joga

Az átmeneti külföldön tartózkodás a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának.

A 3/1990. (III. 4.) AB határozatban¹⁴ egy algériai lakos beadványára vizsgálta az Alkotmánybíróság a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok választási jogának gyakorlására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát. Az indítványozó szerint a törvényi szabályozás¹⁵ az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe ütköző módon korlátozta a magyar állampolgárok szavazati jogának gyakorlását.

Az Alkotmánybíróság a beadvány nyomán lefolytatott érdemi vizsgálat során kitért arra, hogy mi indokolta a sérelmezett jogszabályi rendelkezés megalkotását. A testület a törvény hivatalos indokolásából indult ki, amely szerint minden magyar állampolgárt megillet a politikai alapjogként biztosított választójog, és pusztán annak gyakorlásában tekintette akadályozottnak azt, aki időlegesen külföldön tartózkodott. A testület azt is hozzátette, hogy a szavazásban való akadályoztatás viszonylag új jogintézménynek számított.

Az Alkotmánybíróság bár elfogadta, hogy az indokolás megfelelt annak a törvényi szabályozásnak, miszerint a szavazásban akadályozott volt az, akinek nem volt állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon, azonban úgy ítélte meg, hogy ez a szabályozás sértette azon állampolgárok jogait, akik rendelkeztek ugyan belföldi lakóhellyel, de a szavazás napján külföldön tartózkodtak. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem fogadható el az átmeneti külföldön tartózkodás a szavazati jog gyakorlásának akadályaként. Arra is kitért az Alkotmánybíróság, hogy a választási törvény nem minősült alkotmányerejű törvénynek, pedig a sérelmezett jogszabályi rendelkezés alapvető jogot korlátozott.

Végezetül rámutatott az Alkotmánybíróság döntésének a jogalkotóra kiható következményére. A törvényi rendelkezés részbeni megsemmisítésével joghézag állt elő, a választási törvény ugyanis nem adott szabályozást arra nézve, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok *hogyan gyakorolhatják* választójogukat. Ezért jelezte a jogalkotó felé, hogy ezt a joghézagot lehetőség szerint már a soron következő választásokra kiható hatállyal pótolni kell.¹⁶

¹³ A határozat indokolása külön részben kitért arra, hogy az indítványok alapján nem önmagában a személyi szám alkotmányosságának megítélése volt a tárgya az eljárásnak, azonban Sólyom László különvéleményében már ekkor előrevetítette a későbbi 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban megjelenő markáns véleményét [2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött különvélemény, ABH 1990. 22–24.].

¹⁴ ABH 1990. 25.

¹⁵ A vizsgálat tárgya a Vjt. 2. § (4) bekezdése volt, amelyből a mozaikos megsemmisítés révén kikerült a „külföldön tartózkodók” szövegrész.

¹⁶ Gyakorlatilag szignalizációt alkalmazott a testület, és döntését soron kívül megküldte az Országgyűlés megbízott elnökének. A soron következő országgyűlési választás pedig az „első demokratikus, szabad választások” néven került be a történelembe.

Jelöltállítási határidő

Területi listán csak párt jelölhet, és országos listát is csak párt állíthat.

A sajátos történelmi helyzetet jól példázza az a beadvány, amely alapján az Alkotmánybíróság meghozta a 274/B/1990. AB határozatot.¹⁷ A háromtagú tanácsban eljáró Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet a független képviselőjelöltek vonatkozásában az általánosan meghatározott eljárási határidők, illetve az azok alóli felmentést nem engedő szabályozás¹⁸ tekintetében. Az indítványozó úgy vélte, hogy a független jelöltek esetében az egységesen meghatározott *jelöltállítási határidő* révén¹⁹ sérültek a választási törvényben megállapított területi és országos listaállítási jogok, valamint az Alkotmányban biztosított egyenlőség és azonos esélyek elve is.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványozói állítást vizsgálta, miszerint a területi lista állításához való jogot az egyéni választókerületekben induló jelöltek száma alapján a független képviselőjelöltek is megszerezték. A testület szerint ez az állítás tévesnek minősült, hiszen területi listán csak pártok jelölhettek, és országos listát is csak párt állíthatott. Ezzel szemben az indítványozó magát érdekvédelmi társadalmi szervezetnek jelölte meg, a beadványához csatolt jegyzőkönyvből, valamint az indítványozó által képviselt szövetség alapszabályából megállapíthatóan nem nyilvánította ki, hogy a pártok működéséről szóló törvény²⁰ rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek ismerte volna el, így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választási törvényben²¹ előírt feltételnek eleve nem felelt meg. Ezért a sérelmezett jogszabályi rendelkezésben megjelölt határidő nem vonatkozhatott az indítványozó szervezetre.

Ettől függetlenül az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a határidő megállapítása összhangban volt a felhatalmazást adó Vjt.-vel, és megfelelt a törvényben foglalt feltételeknek,²² mivel az országgyűlési választás kitűzött időpontja előtti 30 napon túl volt. A testület megemlítette azt is, hogy az indítványozó a sérelmezett jogszabályi rendelkezés megalkotásakor még létre sem jött, így az tagjainak az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított jogait nem is érinthette.

Az indítványozó beadványában azt is kérte az Alkotmánybíróságtól, adjon felmentést számára a sérelmezett határidőt tartalmazó jogszabályi rendelkezés alól. E tekintetben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ilyen jellegű megállapítás nem tartozik a hatáskörébe.

¹⁷ 274/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 305.

¹⁸ 2/1990. (I. 16.) BM rendelet az 1990. március 25-ére kitűzött választás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról, amelynek 2. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára irányult a beadvány.

¹⁹ Egy magánszemély mint intézőbizottsági tag nyújtotta be az indítványt a Független Képviselőjelöltek Deák Ferenc Szabadelvű Szövetségének képviseletében.

²⁰ 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (a továbbiakban: Ptv.).

²¹ Vjt.

²² Az országgyűlési választás első fordulójának kitűzött időpontja 1990. március 25-e, a rendeletben meghatározott jelöltállítási határidő pedig 1990. február 23-a volt.

1991

Választási küszöb

A választójog egyenlősége nem jelenti a választás során kifejezésre juttatott politikai akarat csorbítatlan, egyenlő érvényesülését.

Az első demokratikus szabad választásokat követően született az Alkotmánybíróság 3/1991. (II. 7.) AB határozata,²³ amelyben a *mandátumszerzésre vonatkozó minimálérték meghatározására vonatkozó szabályozás*²⁴ volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Az indítványozó magánszemély utólagos normakontrollra irányuló indítványában azt sérelmezte, hogy az országgyűlési képviselőválasztás keretében nem voltak figyelembe vehetők annak a pártnak a szavazatai, amelynek a területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladták meg a valamennyi párt területi listáira leadott és országosan összesített szavazatok 4%-át. Álláspontja szerint ez diszkriminatív rendelkezés volt, mivel az egyébként érvényesen leadott szavazatok között történt különbségtétel a mandátumok szétosztásakor. Ily módon a kis pártokra leadott szavazatok kevesebbet értek, mint a nagy pártok szavazóinak voksa. Ez pedig sértegette az esélyegyenlőség elvét, hiszen a sérelmezett jogszabályi rendelkezés révén megkülönböztetett politikai csoportok nem kaptak lehetőséget a parlamentbe való bejutásra. Az Alkotmánybíróság megkereste a Belügyminisztériumot, a közigazgatási államtitkár úgy foglalt állást a kérdésben, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem sértegette a választójog egyenlőségének elvét, ugyanis csak a parlamenti döntéshozatalból zárta ki a „csekély társadalmi támogatást, illetve kevés szavazatot kapott pártokat”.

Az Alkotmánybíróság a vonatkozó jogi szabályozást áttekintve arra a megállapításra jutott, hogy nem valósult meg alkotmány sértés. Az indítványozó által megjelölt, az Alkotmány 70/A. §-a tekintetében vélt alkotmány sértést illetően az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a mandátumszerzésnek a Vjt.-ben szabályozott módja és korlátai nem tekinthetők a politikai vélemény szerinti hátrányos megkülönböztetésnek. A testület álláspontja szerint a választási eredmények megállapítására vonatkozó törvényi szabályozás nem tett hátrányos megkülönböztetést a választópolgárok szavazatai között azok politikai tartalma alapján, hanem a számarányhoz fűzött jogkövetkezményről volt szó. Elismerte ugyan az Alkotmánybíróság, hogy a választópolgárok által szabad elhatározásukból gyakorolt választójoguk mindenképpen kihatott a pártok parlamenti képviselőire és erőviszonyaira, ezt azonban úgy ítélte meg, hogy az a választási rendszer jellegzetes rendeltetésének és egyben következményének volt betudható, sőt az a parlamentáris berendezkedést szolgálta. Szükségesnek tartotta az Alkotmánybíróság annak kifejtését, hogy a választójog egyenlősége nem jelenti a választás során kifejezésre juttatott politikai akarat csorbítatlan, egyenlő érvényesülését. Az Alkotmány a választójog egyenlőségét rögzítette, azonban a politikai

²³ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15.

²⁴ Vjt., bár megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában a Vjtv. rövidítést használta. A törvény 9. § (2) bekezdés második mondata az indítvány benyújtásakor: „Nem minősülnek töredék-szavazatnak annak a pártnak a területi listáira leadott szavazatai sem, amelynek a területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listáira leadott országosan összesített szavazatok négy százalékát.”

akarát képviselők útján történő gyakorlása, azaz közvetett módja természetesen feltehetően annak aránytalan megnyilvánulását. Az Alkotmánybíróság ezen érvek mentén nem találta az Alkotmány 70/A. §-ába ütközőnek a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, ahogyan a jogegyenlőség megvalósítására, illetve az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésére vonatkozóan fennálló állami intézkedési kötelezettség megsértésének sem tekintette azt.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésére vonatkozó kötelezettség a választójogi törvényi szabályozás szempontjából azt jelentette, hogy az államnak mindazok számára azonos feltételeket kellett biztosítania, akik indulni akartak a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően kellett egyenlőnek lennie. A 4%-os szavazatarány viszont a szavazatok leadása után alkalmazandó számítási szabály volt. Az Alkotmánybíróság utalt a törvény miniszteri indoklására, miszerint a sérelmezett küszöb meghatározása azt a célt szolgálta, hogy a törvényhozásba csak a tényleges társadalmi támogatással rendelkező politikai erők kerüljenek be. Végezetül hozzátette a testület, hogy a választásra jogosult polgár szavazatának valamely párt listájára történő leadásával vállalta annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt az elért eredménye függvényében jut be, vagy esetleg nem jut be a parlamentbe.

Nem állandó lakóhelyükön tarózkodók szavazati joga

A magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgár nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson.

A 6/1991. (II. 28.) AB határozatban²⁵ az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta azt az indítványt, amely szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése értelmében minden nagykorú állampolgárnak joga volt ahhoz, hogy a választásokon választó és választható legyen. Ez pedig nem jelenthette azt, hogy *aki állandó lakóhelyén kívül szavazott, csak 50%-os állampolgárnak* minősült volna, azaz a két – egyébként öt megillető – szavazatból csak az egyik leadására lett volna jogosult, márpedig a Vjt. sérelmezett rendelkezéseiből ez következett.²⁶

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében már együtt vizsgálta az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében rögzített választójogot a 70/A. §-ban általános diszkriminációmentességet kimondott előírásokkal. A testület a törvényi szabályozást áttekintve rámutatott, hogy az Alkotmányban rögzített garanciális elvekkel összhangban deklarálta a törvényi szabályozás az általános és egyenlő választójogot, a szavazásban akadályozottakra vonatkozó rendelkezéseket, valamint azt, hogy a választójog gyakorlása a választópolgár szabad elhatározásán alapul. Azonban úgy ítélte meg, hogy az idézett alkotmányi és törvényi rendelkezések érvényesülését sértette, esetenként kizárta a választók nyilvántartásával összefüggő, az indítványozó által sérelmezett szabály, amelynek értelmében az állandó lakóhelyétől

²⁵ 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 19.

²⁶ A Vjt. 40. § (3) bekezdése az indítvány benyújtásakor a következőket tartalmazta: „A (2) bekezdés szerinti igazolással a választópolgár a területi választókerület jelöltjeire szavazhat. Az egyéni választókerületi jelöltre csak akkor szavazhat, ha ideiglenes lakóhelye (tartózkodási helye) és az állandó lakása ugyanabban az egyéni választókerületben van.”

a szavazás napján távol tartózkodó választó igazolás birtokában is csak a területi választókerület jelöltjeire szavazhatott. Az egyéni választókerület jelöltjeire csak akkor adhatta le voksát, ha ideiglenes lakóhelye (tartózkodási helye) és az állandó lakása is ugyanabban az egyéni választókerületben volt.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a választópolgároknak az Alkotmány 71. §-ának (1) bekezdésében biztosított joga kiemelkedően fontos politikai jog, amelynek jelentőségét tovább növelte, hogy a választójogi szabályok módosítása révén a visszahívás intézményét a jogalkotó megszüntette. Ennek következményeként a választópolgárok számára kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása maradt arra, hogy befolyást gyakoroljanak a „legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére”.

Utalva egy korábbi határozatára,²⁷ az Alkotmánybíróság ismét kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem tekintette abszolút érvényűnek, azaz minden korlátozástól mentesnek. A testület álláspontja szerint azonban – különösen fontos állampolgári jogról lévén szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. „Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés” nem szolgálhatott alapul a választójog jelen ügyben vizsgált korlátozásához.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol tartózkodó választópolgárt – a Magyar Köztársaság felségterületén – az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe kell hozni, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, azaz nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerületi jelöltre, valamint egyéni választókerületi jelöltre egyaránt szavazhasson.

A testület utalt arra, hogy a Belügyminisztérium Választási Irodája által adott tájékoztatás szerint ennek technikai akadályja nem volt, azonban a lehetséges megoldások közül annak kiválasztása, amelyik a választások tisztaságát a legnagyobb mértékben garantálta, és egyben biztosította a szavazás titkosságát is, a törvényalkotóra tartozott, ezért – hatáskör hiányában – ezzel a kérdéssel az Alkotmánybíróság nem foglalkozott.²⁸

²⁷ Az Alkotmánybíróság a 3/1990. (III. 4.) AB határozat (ABH 1990. 25.) érvelését tartotta irányadónak a jelen határozat meghozatalakor.

²⁸ Gyakorlatilag ezt a gondolatmenetet vitte tovább az Alkotmánybíróság a 8/1991. (III. 5.) AB határozatában, amelyben egy magánszemélynek az országos népszavazás lebonyolítására vonatkozó szabályozás tekintetében benyújtott, utólagos normakontrollra irányuló beadványának helyt adva megsemmisítette a Vjt. 52. § f) pontjához kapcsolódó 9. számú mellékletének azon szövegrészét, amely szerint: „a bejelentést személyesen kell megtenni a tanácsnál és az igazolás átvételét saját kezű aláírással kell hitelesíteni.”

1992

Országgyűlési képviselő mentelmi ügye

A sérelmezett előírás a bizottság eljárási rendjének szabályozásakor a törvény rendelkezéséhez képest többletgaranciát nyújtott az érintett képviselő számára azzal, hogy előírta (kérésére) az eljárás döntés-előkészítő szakaszában történő meghallgatását is.

A 65/1992. (XII. 17.) AB határozattal²⁹ elbírált ügyben az Alkotmánybíróság az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította, az ugyanezen ügyben előterjesztette alkotmányjogi panaszt pedig visszautasította.

Az indítványozó előadta, hogy országgyűlési képviselőként mentelmi ügyében úgy fosztották meg őt alapvető képviselői jogától, hogy nem adtak lehetőséget meghallgatására, véleménye kifejtésére. Az indítványozó ismertette, hogy a bizottság elnöke a mentelmi ügy tárgyalásának időpontjáról ugyan értesítette őt, de azon betegsége miatt nem tudott részt venni. Bár erről – orvosi igazolást mellékelve – a bizottságot tájékoztatta, és kérte a tárgyalás elhalasztását felgyógyulásáig, a bizottság a mentelmi ügyét megtárgyalta, és javaslatát az Országgyűlés plenáris ülése elé terjesztette, amely, szintén a képviselő távollétében döntve, határozatában felfüggesztette a képviselő mentelmi jogát.

Az indítványozó szerint a sérelmezett előírás³⁰ ellentétben állt a vonatkozó törvényi szabályozással, amelynek értelmében a mentelmi ügyben az Országgyűlés vita nélkül határoz, de az érintett képviselő jogosult ismertetni álláspontját. Mivel a házszabályok jogi formája országgyűlési határozat volt, amely nem tartalmazhatott törvénnyel ellentétes szabályokat, ezért volt az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezés alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó szabályozást, és arra a megállapításra jutott, hogy téves volt az az indítványozói értelmezés, miszerint a sérelmezett előírás a törvénnyel ellentétesen korlátozta volna a képviselőt a meghallgatáshoz való jogának gyakorlásában. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy valójában a sérelmezett előírás a bizottság eljárási rendjének szabályozásakor a törvény rendelkezéséhez képest többletgaranciát nyújtott az érintett képviselő számára azzal, hogy előírta – kérésére – az eljárás döntés-előkészítő szakaszában történő meghallgatását is. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapított meg törvénnyel ellentétes szabályozást, és mivel az Alkotmánynak sem volt olyan szabálya, amelyet a vitatott belső eljárási norma sértett volna, az indítványt elutasította.

²⁹ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992. 289.

³⁰ 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályairól, amelynek 64. § (2) bekezdésének második mondata szerint: „a megjelent képviselőt kérésére meg kell hallgatni”, valamint az 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról (a továbbiakban: Kjt., amelynek 3. § (6) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

1993

Szabad mandátum

Az Alkotmányban rögzített szabad mandátum elvéből következett, hogy megbízatásának időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével, azaz a parlamenttel szemben nem volt érvényesíthető a választók előtti felelősség.

A 2/1993. (I. 22.) AB határozat³¹ egy alkotmányértelmezést kezdeményező indítvány nyomán született,³² amely alapvetően a népszavazásra feltehető kérdések körének meghatározására irányult, ezen belül azonban többek között érintette az országgyűlési képviselők mandátumát és az Országgyűlés feloszlására vonatkozó szabályozást is. Ez utóbbi tárgykörben az Alkotmánybíróság rávilágított a *szabad mandátum* lényegi tulajdonságára, miszerint az Alkotmányban rögzített szabad mandátum elvéből következett, hogy megbízatásának időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével, azaz a parlamenttel szemben nem volt érvényesíthető a választók előtti felelősség. Ezért egy olyan népszavazás, amelyet az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában rendeltek volna el, és amelynek eredménye kötelező lett volna az Országgyűlésre nézve, a képviselők mandátumának megszűnését vonta volna maga után, tehát a képviselők, illetőleg a parlament választók előtti felelősségének érvényesítését szolgálva, valójában a népszavazás „álsruhá-jában” a parlamentnek a választók általi visszahívását jelentette volna. Az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás annak a veszélyét is magában rejtheti, hogy a népszavazás a parlament döntéseinek szankciójává válik olyan ügyekben, amelyekben népszavazásnak egyébként nincs helye.

Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés feloszlásának kérdésében tartandó népszavazás alkotmányossága ellen szóltak az Alkotmány képviselői mandátumra vonatkozó szabályai is. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a képviselőnek – a képviselő és a választó egymáshoz való viszonya alapján – történetileg két formáját szokás megkülönböztetni: a kötött mandátumot és a szabad mandátumot. Míg a kötött mandátum azt jelenti, hogy a képviselő és a választó közötti jogi függőség megmarad a választás után is (utasítási jog, véleménykérési kötelezettség), addig a szabad mandátum lényege abban nyilvánul meg, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. Nincs utasítási joga a választónak, és a képviselőt sem terheli véleménykérési kötelezettség. A képviselő a parlamentben a választóktól függetlenül, szabadon, saját meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és leadott szavazataiért a választók – a megbízatás teljes időtartama alatt – nem vonhatják felelősségre, megbízatása nem rövidíthető meg. Ugyanakkor hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg, mégpedig abban a formában, hogy amennyiben a képviselő elveszíti a választók bizalmát, újbóli megválasztására nem kerül sor, hiszen a választók másra adják szavazatukat.

³¹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

³² Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottságának az Alkotmány 28. § (2) bekezdésének értelmezésére irányuló indítványa alapján járt el az Alkotmánybíróság.

1994

Összeférhetetlenség

A passzív választójog és az összeférhetlenségi szabályozás bár összefüggenek egymással, két külön jogintézménynek tekintendő, és egymástól elhatárolandó.

Több indítványozó is az Alkotmánybírósághoz fordult az országgyűlési választásokhoz kapcsolódó összeférhetlenségi szabályok³³ utólagos normakontroll eljárásban történő alkotmányossági vizsgálata iránt. Az egyesített ügyekben meghozott 16/1994. (III. 25.) AB határozatában³⁴ a testület azt az állítást vizsgálta, miszerint alapjogot korlátozott az az előírás, amely kizárta a társadalombiztosítási önkormányzatok megválasztott képviselőit abból, hogy az országgyűlési képviselőválasztáson jelöltként induljanak.

Az indítványozók állítása szerint ez az összeférhetlenségi szabály túllépte az Alkotmány 20. § (5) bekezdésében adott alkotmányi felhatalmazás kereteit, és alkotmányos indok nélkül korlátozta a passzív választójogot. Ezzel együtt az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét is állították az indítványozók.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkotmány, valamint a törvényi szabályozás vonatkozó előírásait, majd megállapította, hogy mind az aktív, mind a passzív választójog az Alkotmányban biztosított alapvető jognak tekintendő.

Rámutatott a testület, hogy az Alkotmány 20. § (5) bekezdése tartalmazta a hatalom-megosztás elvéből eredően szükséges képviselői összeférhetlenségi szabályokat. Bár további összeférhetlenségi helyzetek megállapítására is felhatalmazást adott az Alkotmány, azonban ezzel együtt sem jelenthette az érintett személy passzív választójogának olyan mértékű korlátozását, hogy ezáltal jelöltként ne indulhatott volna az országgyűlési választáson.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a törvényi szabályozás³⁵ értelmében a képviselő a mandátum érvényességének megállapítását követő 30 napon belül volt köteles a vele szemben fennálló összeférhetlenséget megszüntetni. Amennyiben pedig ezt nem tette meg, úgy bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határozott a kérdésben, és az összeférhetlenség megállapítása a mandátum megszűnését eredményezte. Amint azt korábban már több határozatában³⁶ is megfogalmazta az Alkotmánybíróság, a törvényhozót nagy szabadság illette meg az Alkotmány 20. § (5) bekezdésében adott felhatalmazás alapján az összeférhetlenség szabályozását illetően, azonban alkotmányban biztosított alapvető jogot csak alkotmányos keretek között korlátozhatott.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során arra is rámutatott, hogy a passzív választójog és az összeférhetlenségi szabályozás, bár összefüggenek egymással, mégis két külön jogintézménynek tekintendő, és egymástól elhatárolandó. A testület ezért hangsúlyozta, hogy a választójog alapvető állampolgári jogként szerepelt az Alkotmány 70. §-ában, és ennek korlátozására vonatkozó szabályozást is, azaz a kizáró okokat is maga

³³ A Vjt.-nek az 1994. évi III. törvény 1. § (3) bekezdése által megállapított 5. § (9) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

³⁴ 16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994. 79.

³⁵ 1990. évi LV. törvény a képviselők jogállásáról (a határozatban a továbbiakban: Kjt.v.) 8. §-a.

³⁶ Lásd: 1359/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 501., valamint 785/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 555.

az Alkotmány sorolta fel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó ezzel is azt juttatta érvényre, hogy az aktív és passzív választójog alapvető állampolgári jognak minősült, amelynek korlátozására szintén vonatkozott az Alkotmány 8. §-a, vagyis e jogok lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatta.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a sérelmezett rendelkezés valójában nem összeférhetlenségi szabály volt, hanem a választhatóságot illetően az Alkotmányon túli korlátozást tartalmazott. Az összeférhetlenségtől eltérő megoldást választva nem a már létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére, hanem az összeférhetlenség kialakulásának megakadályozására irányult, ezzel viszont az Alkotmányban biztosított passzív választójogot korlátozta. Ily módon megváltoztatta az Alkotmány választójog terén kialakított alapelvét, és az aktív választójoghoz képest indokolatlan újabb jogi feltételeket írt elő a passzív választójog eléréséhez.

Ezen túlmenően vizsgálta az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási képviselők közötti azon megkülönböztetést is, hogy tisztségüket választás vagy delegálás útján nyerték-e el. Ugyanis az indítványozó által sérelmezett rendelkezés csak a választott biztosítási képviselők esetében tekintette ezt a minőséget az országgyűlési választásokon való jelöltség tekintetében relevánsnak. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban semmiféle alkotmányos érv nem szólt e megkülönböztetés mellett.

Külön kiemelandó, hogy az Alkotmánybíróság eljárása egybeesett az országgyűlési képviselőjelölt állítás időszakával, így annak érdekében, hogy a passzív választójoguk gyakorlásából alkotmányellenesen kizárt társadalombiztosítási képviselők is indulhassanak jelöltként az 1994. évi országgyűlési választásokon, az Alkotmánybíróság visszaható hatállyal – a kihirdetés napjára – semmisítette meg a Vjt. alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezését.

Külföldön tartózkodók szavazati joga

Amennyiben valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata révén az Alkotmány részévé vált, fogalmilag kizárt annak alkotmányellenességét megállapítani.

A 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben³⁷ a szűken vett országgyűlési választásokon túlmutató alkotmányossági kérdés is szerepet kapott. Az indítványozó – külföldön élő magyar állampolgár – alapvetően azt sérelmezte, hogy az alkotmányos alapjogok közé beiktatott rendelkezés, amely a választójog gyakorlása tekintetében megkívánta a *magyarországi állandó lakóhelyet*, ellentmondott az ugyancsak az alapvető jogok között rögzített szabad költözködéshez való jognak. Ezért az egymásnak ellentmondó rendelkezések feloldását kérte arra hivatkozva, hogy választópolgárként alkotmányos alapjogai sérültek.

Az Alkotmánybíróság az indítvány visszautasításáról szóló döntésében felidézte, hogy korábban³⁸ az Alkotmány mind az aktív, mind a passzív választójogot biztosította azoknak is, akik a választás napján nem tartózkodtak az ország területén. Ugyanakkor

³⁷ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994. 375.

³⁸ Lásd: 1990. március 12. napja előtt hatályos állapotában az Alkotmány 70. §-a.

a Vjt. kizárta ezeket a személyeket a választójoguk gyakorlásából. Ezt a szabályt azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.³⁹ Ezt követően viszont az Országgyűlés az Alkotmány és a választójogi törvény megsemmisített rendelkezése közötti ellentétet oly módon oldotta meg, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdését módosítva⁴⁰ beemelte a magyarországi állandó lakóhely követelményét, azaz alkotmányos normává tette a szavazás napján az ország területén való tartózkodás feltételét.

Ezen alkotmánymódosításra tekintettel a testület úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróság a hatáskörére vonatkozó szabályozás értelmében nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Amennyiben valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata révén az Alkotmány részévé vált, fogalmilag kizárt annak alkotmányellenességét megállapítani.

Ajánlószelvény/ajánlási szelvény

Az Alkotmány a választásokra vonatkozóan tartalmazott előírásokat, az országgyűlési képviselők jelöléséről viszont nem rendelkezett. A törvényhozó az ajánlás és a jelölés több módzata közül választhatott, amely a választójog alkotmányos funkcióját szolgálta.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában döntött az Alkotmánybíróság a 19/1994. (IV. 1.) AB határozatában.⁴¹

Az indítványozó alapvetően azt sérelmezte, hogy a Vjt. mellékletében⁴² szereplő „ajánlási szelvényen” a választópolgár neve, személyazonosító jele, valamint lakóhelye kitöltetlen volt. Álláspontja szerint ezzel az ajánlószelvények tekintetében hiányzott az azonosíthatóság, és fennállt a hamisíthatóság lehetősége. Úgy vélte, hogy a Vjt. semmiféle szankciót nem tartalmazott ennek megelőzésére, viszont a jelölteket büntette azzal, hogy ha a választópolgár többször ajánlott, valamennyi ajánlása érvénytelennek minősült. Sérelmezte továbbá, hogy a Vjt. mellékletének tájékoztatója nem szólt arról az esetről, amikor több párt közösen ajánlott egy választópolgárt. Szerinte az állampolgárok nagy valószínűséggel csak az egyik pártot tüntették fel, és így az ajánlás érvénytelenné vált, ezzel pedig korlátozódott a választópolgár akaratának érvényesülése.

Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásos alkotmányértés állt fenn, mivel a törvényhozó nem szankcionálta az ajánlószelvényvel való visszaélést. Szerinte a visszaélések megelőzése érdekében az ajánlószelvényen kötelezővé kellett volna tenni a választópolgár nevének, címének, személyazonosító jelének feltüntetését, valamint egy az azonosítást szolgáló szelvéyszámot is alkalmazni kellett volna.

Az Alkotmánybíróság nem osztotta az indítványozó álláspontját. Elsőként a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetét tekintette át az Alkotmánybíróság: annak megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatának nem tett eleget, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A konkrét ügyet illetően rámutatott a testület, hogy a Vjt. által bevezetett ajánlószelvény

³⁹ Lásd: 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990. 25.

⁴⁰ Lásd: 1990. évi XVI. törvény, valamint 1990. évi LXIII. törvény.

⁴¹ 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994. 99.

⁴² A Vjt. 7. számú mellékletével összefüggésben állított mulasztást vizsgálta az Alkotmánybíróság.

az egyéni választókerületekben az országgyűlési képviselők jelöltté válásához kapcsolódott. Az Alkotmány a választásokra vonatkozóan tartalmazott előírásokat, az országgyűlési képviselők jelöléséről viszont nem rendelkezett. Az Alkotmánybíróság ebből arra következtetett, hogy a jelölésre, illetve annak mikéntjére vonatkozó szabályozás megalkotásakor – az alkotmányos keretek között – a törvényhozó mérlegelési jogkörében dönthetett. Azonban figyelemmel kellett lennie arra, hogy az aktív és passzív választójog alapvető jognak minősült, és mint ilyen, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az e jogra vonatkozó szabályozás törvényi szintű jogalkotást igényelt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a garanciális jelentőségű szabályok megalkotásának hiánya megalapozhatta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet,⁴³ a jelen ügyben viszont az indítványozó nem az ajánlószevény intézményét kifogásolta, hanem az ahhoz kapcsolódó melléklet, valamint tájékoztató tartalmát, ezen túlmenően az általa feltüntetendőnek tartott adatokra vonatkozó szabályozás hiányát sérelmezte.

A testület arra is kitért, hogy az indítványozó által hiányolt adatok kötelező feltüntetése az ajánlószevényen nem állt volna összhangban az adatvédelmi szabályokkal,⁴⁴ miszerint a személyes adatok kezeléséhez az érintett hozzájárulása vagy jogszabályi előírás volt a feltétel. A sérelmezett melléklet viszont a választópolgár önkéntes döntésének lehetőségét tartalmazta.

Ugyanakkor azt is megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy nem volt bizonyítható az az indítványozói felvetés, miszerint nagyobb mértékű lett volna a visszaélés lehetősége a kitöltetlen ajánlószevények révén, sőt úgy vélte, hogy az előre kitöltött ajánlószevényen csak az aláírást kellett volna „hamisítani”, ami egyszerűbbé tette volna a visszaélést.

A több párt általi jelölés kérdését illetően rámutatott a testület, hogy a tájékoztató ugyan szövegszerűen nem tartalmazta, hogy ebben az esetben valamennyi pártot fel kellett tüntetni, azonban a törvényi rendelkezés és a tájékoztató összeolvasásából egyértelműen kiolvasható volt, hogy az ajánlószevény rendeltetésszerű kitöltése megkívánta valamennyi párt nevének feltüntetését.

Az Alkotmánybíróság az indítványozói állításokat érdemben vizsgálva arra az álláspontra jutott, hogy a felvetett kérdésekben a Vjt. és annak melléklete az ajánlás érvényessége tekintetében megfelelő előírásokat tartalmazott, és ehhez kapcsolódó tájékoztatást adott, ezért a jogalkotói feladat elmulasztását nem látta megállapíthatónak.

Elismerte ugyanakkor a testület, hogy a törvényhozó az ajánlás és a jelölés több módzata közül választhatott, amely a választójog alkotmányos funkcióját szolgálta. Az ajánlószevényekkel való visszaélések ugyan nem voltak maradéktalanul kizárhatók, azonban a szabályozás tartalmazott rendelkezéseket a visszaélések feltárására, illetve kiküszöbölésére.⁴⁵

⁴³ Itt utalt az Alkotmánybíróság a 18/1993. (III. 19.) AB határozatában foglaltakra (ABH 1993. 161.). Megjegyzendő, hogy abban az ügyben az Alkotmánybíróság a *helyi népszavazás* intézményére vonatkozó szabályozást vizsgálta és állapított meg mulasztásos alkotmányellenességet, mivel a törvényalkotó nem határozta meg a helyi önkormányzás népszavazás útján történő gyakorlásának alapvető feltételeit és biztosítékait. A testület azonban úgy vélte, hogy a jelen ügyben is mérvadó a helyi népszavazásra vonatkozóan tett megállapítása.

⁴⁴ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság kiemelten említette a Vjt. 10. § (6) bekezdését, valamint az 5/1994. (II. 25.) BM rendeletet az 1994. május 8. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választások választási szervei mellett működő választási munkacsoportok feladatairól.

A jogegyenlőség sérelmét állító indítványi rész tekintetében kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt állami intézkedési kötelezettséget a kifogásolt törvényi előírások nem sértették, ugyanis az esélyegyenlőség kiküszöbölésének kötelezettsége a választójogi törvény szempontjából azt jelentette, hogy az államnak egyenlő feltételeket kellett biztosítani mindazoknak, akik jelölési jogukkal élni kívántak, illetve jelöltetni akarták magukat.

Összegezve álláspontját, a testület megállapította, hogy sem jogalkotói felhatalmazásból, sem a szabályozás hiányosságából eredően nem valósult meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés.⁴⁶

Szintén az *ajánlószelvényre* vonatkozó szabályozás volt a tárgya a 1243/B/1993. AB határozatnak.⁴⁷ Az indítványozó elsődlegesen az ajánlószelvény intézményét kifogásolta a törvény egyes szakaszaival összefüggésben. Sérelmezte, hogy az ajánlószelvények gyűjtésére olyan időpontban került sor, amikor még nem alakulhatott ki a választópolgároknak, hogy ki az alkalmas személy az ajánlásra. A szelvények megszerzésének módja az indítványozó álláspontja szerint a polgárokat otthonaikban történő zaklatással járt. Úgy vélte, hogy a törvényi rendelkezések az anyagi jellegű visszaéléseket az ellenőrizhetőség hiányában nem zárták ki, valamint olyan jelölési módot alkalmaztak, amelytől ellenőrizhetlensége miatt valós eredmény nem volt várható. Az indítványozó általánosságban állította, hogy ez a jelölési rendszer előre meghatározta a választhatók körét, ezzel egyszersmind korlátozta a választójog szabad gyakorlását. Ugyanis gyakorlatilag egy szűk kisebbség által leadott ajánlószelvény határozta meg, hogy a választásra jogosultak milyen kínálatból választhattak.

Az indítványozó hivatkozott továbbá arra is, hogy a törvényi rendelkezés szerint ugyan az ajánlás nem volt kötelező, de az ajánlás jogával élő választópolgárnak aláírásával és adataival együtt mégis ki kellett szolgáltatnia politikai állásfoglalását. Ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a törvény csak a jelöltek által a választási bizottság részére átadott ajánlószelvények titkosan történő kezeléséről és megsemmisítéséről rendelkezett, a jelöléshez át nem adott szelvények további sorsa követhetetlen volt.

Az indítványozó szerint az ajánlószelvényre vonatkozó törvényi szabályozás a választáshoz való alapjog lényeges tartalmát korlátozta, az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe és a 8. § (2) bekezdésébe ütközött. Ezen túlmenően sértette szerinte az Alkotmány választások közvetlenségét és titkosságát rögzítő 71. § (1) bekezdését, és ellentétben állt a magánlakás sérthetlenségét, valamint a magántitok és a személyes adatok védelmének jogát garantáló 59. § (1) bekezdésével.

A jelöltállítás terén az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésének, valamint a 70. § (4) bekezdésének sérelmét is állította. Véleménye szerint a politikai véleményük alapján indokolatlan megkülönböztetést alkalmaztak egyrészt az állampolgárok, másrészt a pártok között, mivel a független jelölt csak egy egyéni választókerületben, a pártok jelöltje viszont ezenkívül a területi és országos listán is jelölhető volt.

Az esélyegyenlőség sérelmét látta az indítványozó a töredékszavazatokra vonatkozó szabályozást illetően. Szerinte ezzel a szabályozással az országos listát állított pártokban

⁴⁶ A többségi határozathoz fűzött különvéleményében Sólyom László fenntartotta a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz (ABH 1990. 18.) irt véleményét, valamint utalt a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban (ABH 1991. 40.) a személyi szám használatára vonatkozóan megfogalmazott alkotmányos korlátokra.

⁴⁷ 1243/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 663.

a jelöltek olyan szavazatok révén szerezhettek mandátumot, amelyet a választópolgárok nem rájuk adtak le. Álláspontja szerint a választópolgárok szavazatban megnyilvánuló politikai akaratának ilyen „törvényesített eltérése” ellentétes volt az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében kinyilvánított népszuverenitás elvével.

Az igen szerteágazó, több indítványi elemet tartalmazó beadvány vizsgálatakor az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a korábban ebben a tárgyban hozott döntéseit.⁴⁸ Megállapította, hogy bár volt már tárgya alkotmányossági vizsgálatnak a választószelvény adattartalma, de az időközben bekövetkezett jelentős jogszabály-módosítás, valamint az, hogy a jelen beadványban felvetett alkotmányossági probléma kapcsán az indítványozó a korábbiakban megjelölt alkotmányszakaszon túl a 70. § (1)–(2) bekezdésére és a 8. § (2) bekezdésére is hivatkozott, kizárta a *res iudicata* következményének alkalmazását.

A testület érdemi álláspontjának megfogalmazásakor abból indult ki, hogy az ajánlószelvényre vonatkozó szabályozás az egyéni választókerületben az országgyűlési képviselők – választópolgár, illetve párt általi – jelöléséhez kapcsolódóan került kialakításra. Amint azt már korábban is megállapította az Alkotmánybíróság, az Alkotmány választásokra vonatkozó rendelkezései egyrészt az aktív és passzív választójog alapvető jogát rögzítették [70. § (1) bekezdés], másrészt a választójog általánosságának, egyenlőségének és a szavazás közvetlenségének, egyben titkosságának alapelvét határozták meg [71. § (1) bekezdés]. Az Alkotmány azonban az országgyűlési képviselők jelöléséről nem rendelkezett, ily módon a jelölésre és annak módjára vonatkozó szabályok kialakítása során – az Alkotmány 71. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás keretei között – a jogalkotó szabadon mérlegelhetett. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy számos olyan módzata létezett a jelölésnek és az ajánlásnak, amely a parlamenti választás alkotmányos feladatát megfelelően szolgálta. Azonban a testület hangsúlyozta, hogy nem jogalkotó szerv, és erre tekintettel úgy ítélte meg, hogy nem tartozott a hatáskörébe annak vizsgálata, hogy a jelölésnek a jogalkotó által választott szabályozási módja az adott társadalmi-politikai viszonyok között a legcélszerűbbnek minősült-e.

Azon indítványi elemet illetően, amely az ajánlószelvények ellenőrizhetőségének hiányát, illetve a visszaélés lehetőségét sérelmezte, az Alkotmánybíróság megismételte a korábban e téren elfoglalt álláspontját, kiegészítve azzal, hogy az időközben megalkotott rendeleti szintű szabályozás⁴⁹ szintén tartalmazott az ajánlószelvények valódiságának ellenőrzésére vonatkozó és így a visszaélések felderítését szolgáló előírásokat. Az ajánlószelvények gyűjtésének időpontját kifogásoló indítványi állítást illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az a vonatkozó szabályozás⁵⁰ tükrében a választás napjához és a választási kampányhoz igazodóan „az alapos és megfontolt ajánlások” megtételéhez megfelelő volt.

⁴⁸ Az Alkotmánybíróság a 2/1990. (II. 18.) AB határozatot (ABH 1990. 18.; valamint a 19/1994. (IV. 1.) AB határozatot (ABH 1994. 99.) tekintette relevánsnak a jelen ügy megítélésékor.

⁴⁹ Lásd: 5/1994. (II. 25.) BM rendelet, az 1994. május 8. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választások választási szervei mellett működő választási munkacsoportok feladatairól.

⁵⁰ Lásd a 4/1994. (II. 11.) BM rendeletet az 1994. május 8-ára kitűzött országgyűlési képviselő-választás eljárási határidőinek és határnapjainak naptár szerinti megállapításáról. Ennek 4. § (1) bekezdése szerint: „A választópolgárok és a pártok 1994. március 9-től április 8-án, 16:00 óráig gyűjthetik a jelöltajánló szelvényeket. [Vjt. 5. § (1) bek., 10. § (1) bek.]”

Ugyancsak szerepelt az ajánlószelvény kérdése a 339/B/1994. AB határozatban,⁵¹ ahol többek között azt sérelmezte az indítványozó magánszemély, hogy a jogalkotó elmulasztotta megalkotni az arra vonatkozó szabályozást, miszerint egyetemeken, illetve főiskolákon tilos ajánlószelvényt gyűjteni. Álláspontja szerint ugyanis a felsőoktatási intézmények hallgatói a munkaviszonyban álló személyekhez hasonló függőségi viszonyban állnak, így ezekre az intézményekre is ki kellett volna terjeszteni az *ajánlószelvény gyűjtés tilalmát*. Ennek hiányában viszont úgy vélte, sérült az Alkotmány 71. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság az indítványt e részében azzal utasította el, hogy bár a törvényi szabályozásban a munkahely megjelölés nem szerepel, kétségtelenül annak minősül a felsőoktatási intézmény annak dolgozói tekintetében. Így a munkaidőben, munkaviszonyból származó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben az ajánlószelvény gyűjtése a törvényi rendelkezés értelmében tiltott volt.⁵² Azonban azt is hozzátette, hogy az egyetemi és főiskolai hallgatók esetében az ajánlószelvény gyűjtése ugyanúgy lehetséges volt a felsőoktatási intézményben, mint máshol. Az Alkotmánybíróság ismét rámutatott, hogy az Alkotmány az országgyűlési képviselők jelöléséről nem rendelkezett. Ebből pedig az következett, hogy a jelölésre, illetve annak módjára vonatkozó szabályok megalkotása az Alkotmány 71. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazáson alapuló törvényhozói mérlegelés körébe tartozott.

Szintén erre az alkotmányos érvelésre alapozva utasította el a testület az indítványnak azt a részét, amely a szakszervezeti tisztségviselők jelöltállítására terén vélt alkotmányellenességet okozó mulasztást felfedezni. Az indítványozó szerint azzal, hogy a szakszervezeti „funkcionáriusok” pártjelöltként való indulását nem tiltotta meg a jogalkotó, gyakorlatilag az esélyegyenlőség elvét [Alkotmány 70. § (3) bekezdés] sértette meg. A pártok ugyanis munkahelyeken nem hozhattak létre és nem működtethettek ilyen szervezetet,⁵³ ugyanakkor a szakszervezeteket nem terhelte ilyen tilalom. Az indítványozó ezért úgy vélte, hogy amennyiben egy szakszervezeti vezető valamelyik párt nevében jelöltként indult a választáson, a munkahelyen szakszervezeti minőségben szerzett támogatását játszotta át a pártja javára.

Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben is utalt arra, hogy az Alkotmány a jelölésre vonatkozó előírásokat nem tartalmazott.⁵⁴ Az esélyegyenlőség követelménye tekintetében pedig rámutatott, hogy a törvényi szabályozás a pártok jelöltjeinek indulására és az ajánlószelvények gyűjtésére egyenlő feltételeket fogalmazott meg, tehát nem sérült az Alkotmány 70. § (3) bekezdése.

Az indítványozó ezen túlmenően a pártok költségvetési támogatásának szabályozását is sérelmezte. E tekintetben viszont az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a pártok költségvetési támogatásának jogszabályi előírásai nem álltak alkotmányossági összefüggésben a jelölés indítványozó által sérelmezett esélyegyenlőségi problémájával.

Végezetül hatáskörének hiányára tekintettel visszautasította az Alkotmánybíróság az indítványt abban a részében, amely a választási eljárás alkotmányosságának vizsgálatára irányult, hangsúlyozva, hogy a folyamatban lévő választási eljárás alkotmányellenessé nyilvánítása és megsemmisítése nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.⁵⁵

⁵¹ 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994. 707.

⁵² A Vjt. 10. § (3) bekezdés *a*) pontja értelmében nem lehetett ajánlószelvényt gyűjteni „munkaidőben, munkaviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben”.

⁵³ Lásd: Ptv. 2. § (1) bekezdése.

⁵⁴ Lásd például: 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994. 99.

⁵⁵ Ebben az esetben kiemelt jelentőséggel bír, hogy a határozat kelte: 1994. május 24. volt.

Pártok költségvetési támogatása

Az a tény, hogy a politikai pártoknak nem mindegyike részesült állami támogatásban, illetve a jogosultak részesedése nem egyenlő volt, hanem az részben függött a választásokon elért eredménytől, nem sértette sem a népszuverenitás elvét, sem a kizárólagos hatalomgyakorlás tilalmát.

A 2179/B/1991. AB határozatban⁵⁶ az Alkotmánybíróság több olyan indítványt vizsgált, amelyekben a pártok költségvetési támogatásának szabályait kifogásolták. Az ügyeket egyesítve, egy eljárásban bírálta el az indítványokat a testület. Az indítványozók alapvetően azt kifogásolták, hogy a pártok támogatására fordítható összeg 25%-a egyenlő arányban, 75%-a az országgyűlési választásokon elért eredmény függvényében került felosztásra, és nem részesülhetett költségvetési támogatásban az a párt, amelyik a szavazáson részt vett választók szavazatának 1%-át nem szerezte meg.⁵⁷ Ezt részben azért sérelmezték az indítványozók, mert az 1%-ot el nem érő, illetve a két parlamenti választás között alakult pártok esetében úgy vélték, hogy a költségvetési támogatásból való kizárás az Alkotmány 3. § (1) bekezdésében rögzített, a pártok szabad alakításának és működésének elvét sértette. Más indítványozók a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlásának elvét [Alkotmány 2. § (2) bekezdés] látták sérülni, és a hatalom kizárólagos birtoklását tiltó [Alkotmány 2. § (3) bekezdés] alkotmányi rendelkezésekkel ellentétben állónak tartották a szabályozást.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során kitért arra, hogy időközben a jogalkotó módosította a jogszabályt, és míg korábban az országgyűlési képviselettel rendelkező valamennyi pártra vonatkozott a 25% tekintetében az egyenlő felosztás, a módosítás révén csak az országos listán mandátumot szerzett pártok tartoztak ebbe a körbe. Kiindulópontként az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a pártok költségvetési támogatásának indoka az Alkotmányból levezethetően a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés. Ezáltal a pártok egyfajta közvetítő szereppel bírnak az állam és a társadalom között, így az állami támogatás a pártnak a népakarat kialakításában és kinyilvánításában felmutatható támogatottságához kapcsolódik. Utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy a törvényi szabályozás értelmében a pártalapítás minimális létszáma a 10 alapító tag,⁵⁸ amely viszont azt eredményezi, hogy nem minden jogszerűen megalakult párt alkalmas arra, hogy komoly mértékben közreműködjön a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. Ezért a pártok állami támogatását a jogalkotó az alkotmányos funkciók ellátására való képességhez kötötte, amelynek fokmérőjeként a választásokon elért eredményt, azaz a támogatottságot tekintette mérvadónak.

⁵⁶ 2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 518.

⁵⁷ A Ptv. 5. § (2) bekezdésének eredeti szövege.

⁵⁸ Lásd: 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról (a továbbiakban: Etv.) 3. § (4) bekezdése értelmében: „A társadalmi szervezet alapításához az szükséges, hogy legalább tíz alapító tag a szervezet megalakítását kimondja, alapszabályát megállapítsa, ügyintéző és képviseleti szerveit megválassza.”

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot lefolytatva – nemzetközi összehasonlításra is tekintettel⁵⁹ – arra az álláspontra jutott, hogy az indítványozók által sérelmezett rendelkezések nem voltak összefüggésbe hozhatók sem a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlásának elvével, sem a hatalom erőszakos megszerzésének, illetve a hatalom kizárólagos birtoklása tilalmának Alkotmányban rögzített elvével. Az a tény, hogy a politikai pártoknak nem mindegyike részesült állami támogatásban, illetve a jogosultak részesedése nem egyenlő volt, hanem az részben függött a választásokon elért eredménytől, nem sértette sem a népszuverenitás elvét, sem a kizárólagos hatalomgyakorlás tilalmát.

Ugyanakkor arra is kitért az Alkotmánybíróság, hogy a sérelmezett rendelkezések nem sértették a pártok alapításának és működésének szabadságát garantáló alkotmányi előírásokat sem, mivel ez azt a követelményt támasztotta az állami szervek felé, hogy ne akadályozzák – az alkotmányos keretek között – a pártok létrejöttét és működését. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a pártalapítás és működés joga negatív értelemben mindenkit, illetve minden pártot egyaránt megillet, azonban az állam bizonyos pozitív intézkedésekkel is segítheti a pártok működését. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ilyen pozitív intézkedésnek minősült, és ezért nem volt alkotmányellenes a pártok költségvetésből történő támogatása. Ezt a támogatást azonban az állam kötheti ahhoz a feltételhez, hogy a támogatandó párt mennyiben képes eleget tenni a társadalmi követelménynek, azaz bizonyítania kell, hogy alkalmas a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való részvételre. A tesztület ezért nem tekintette alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetésnek, hogy az állam bizonyos követelményeket támasztott a támogatandó pártok felé, és a normatív hozzájárulást csak az ezen követelményeket teljesítő pártoknak juttatta.

Ugyanezen érvrendszer mentén nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a módosítás révén⁶⁰ életbe lépő azon szabályozást, amely a korábbiaktól eltérően nem valamennyi, az országgyűlésben képvisellel rendelkező pártot tekintette támogatandónak, hanem csak az országos listán mandátumot szerzett pártok között rendelte felosztani – egyenlő arányban – a költségvetési hozzájárulás 25%-át.

Lakóhelyüktől távol tartózkodók választójoga

A jogalkotó nem vonta el a választáshoz való alapvető jogot, csupán korlátozta a szavazás gyakorlásában az érintett választópolgárokat abban az esetben, ha az első fordulót megelőzően az előírt igazolást nem szerezték meg.

A 298/B/1994. AB határozatban⁶¹ azt az indítványozói állítást vizsgálta az Alkotmánybíróság, miszerint a kifogásolt rendelkezések az Alkotmányban rögzített alapvető joguktól fosztották meg mindazokat a választópolgárokat, akik a választás második fordulójának

⁵⁹ A költségvetési támogatás 75%-ának felosztása, illetve az 1%-ot el nem érő pártoknak a támogatásból való kizártsága tekintetében rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy ez megegyezett az osztrák párttörvény szabályaival, míg a német szabályozás ennek felét, az olasz viszont dupláját írta elő.

⁶⁰ 1992. évi LXXXI. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról. A törvény 4. § (1) bekezdése 1993. január 1-jei hatállyal módosította a szövegezt a költségvetési támogatás igazságosabb és gyorsabb elosztására hivatkozással (lásd: módosító törvény indokolása).

⁶¹ 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994. 696.

időpontjában a lakóhelyüktől távol tartózkodtak, és nem kérték a választás első fordulóját megelőzően igazolást. Álláspontja szerint a választójog alapvető jogára vonatkozó ilyen korlátozást csak az Alkotmányban lehetett volna megállapítani, azt törvény nem mondhatta ki.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság az Alkotmány választásra vonatkozó szakaszaiból indult ki, áttekintve az abban foglalt jogalkotásra vonatkozó felhatalmazást tartalmazó előírásokat is. Figyelemmel az indítvány benyújtását követően életbe lépett jogszabály-módosításokra, az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés megvonta-e vagy alkotmányellenesen korlátozta-e a választáshoz való alapvető jogot.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a törvény értelmében az általános szabály szerint a választópolgár a lakóhelyén, ennek hiányában tartózkodási helyén szavazhatott, azaz ott, ahol őt a választók névjegyzékébe felvették. A törvényi szabályozás két kivételt engedett ettől a főszabálytól: 1. ha a választópolgár a nyilvántartás elkészítése után a lakóhelyét megváltoztatta, 2. a választás napján a lakóhelyétől távol tartózkodott. Ezekben az esetekben a törvényben szabályozott igazolás alapján kérhette az új lakóhelyén vagy tartózkodási helyén a választói nyilvántartásba vételt. Ezen igazolás birtokában a választópolgár a területi választókerületi és az egyéni választókerületi jelöltre is szavazhatott.⁶² Míg azonban korábban az igazolást mindkét forduló esetében azonos időpontban – a szavazást megelőző napon vagy ajánlott levélben a szavazást megelőző ötödik napon – lehetett kérni, a módosítás nyomán az igazolást csak az első forduló előtt lehetett kérni. Tehát az a választópolgár, aki a szavazás második fordulójának időpontjában a lakóhelyétől távol tartózkodott, csak akkor élhetett a szavazati jogával, ha az igazolást a szavazás első fordulója előtt megszerezte.

Mindezeket összevetve az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy a sérelmezett jogszabályi módosítás révén a jogalkotó nem vonta el a választáshoz való alapvető jogot, csupán korlátozta a szavazás gyakorlásában az érintett választópolgárokat abban az esetben, ha az első fordulót megelőzően az előírt igazolást nem szerezték meg.

Döntése indokolásában a testület arra is kitért, hogy a támadott rendelkezés olyan korlátozásnak tekinthető, amelynek szükségességét a választás tisztasága, a választási visszaélések megelőzése tette indokolttá. Ugyanis a választás első fordulóját követően a választási eredmények megismerhetővé váltak, és a korábbi szabályozás lehetőséget adott arra, hogy a választók a második fordulóig kiadható igazolásokkal visszaélve befolyásolják az egyéni választókerületekben a választások eredményét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a módosított rendelkezés éppen az ilyen jellegű választási visszaélések megelőzésére szolgált. Hozzátette azonban, hogy az Alkotmánybíróság megállapításai nem zárják ki, hogy a gyakorlati tapasztalatok nyomán a jogalkotó a visszaélések megelőzése, illetve az esetleg indokolttá váló kivételek biztosításával a szabályozás tartalmát tökéletesítse.

További (jogforrástani szempontból) érdekessége a határozatnak, hogy egy későbbi, magasabb szintű jogszabályra tekintettel már hatályban nem lévőknek tekintette a szintén az indítványban támadott rendeleti szintű szabályozást,⁶³ és – mint utólagos normakontroll

⁶² A Vjt.-nek ezt a rendelkezését a 6/1991. (II. 28.) AB határozat nyomán változtatta meg a jogalkotó. Korábban ugyanis csak a területi választókerületi jelöltre adhatta le voksát az igazolással szavazó.

⁶³ 4/1994. (II. 11.) BM rendelet az 1994. május 8-ra kitűzött országgyűlési képviselőválasztás eljárási határidőinek és határnapjainak naptár szerinti megállapításáról, amelynek 10. §-a alkotmányossági vizsgálatát is kérte az indítványozó.

keretében már nem vizsgálható rendelkezés tekintetében – az ennek alkotmányellenessé nyilvánítására irányuló indítványrésze vonatkozó eljárást megszüntette.

1995

Passzív választójog

A passzív választójog korlátozás nélkül, alanyi jogon minden magyar állampolgárt megilletett, azonban az Alkotmány meghatározott állami tisztségviselők esetében tiltó előírást tartalmazott.

A 984/B/1994. AB határozatban⁶⁴ az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy sérült-e az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalma azon szabályozás révén, amely szerint az országgyűlési vagy a helyi önkormányzati képviselői választáson induló rendőrnek szüneteltetnie kellett a szolgálati jogviszonyát.⁶⁵ Az indítványozó szerint ez azért minősült alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetésnek, mert minden dolgozó magyar állampolgár választható anélkül, hogy munkaviszonyát a választási időszakra szüneteltetni kellene.

Bár az indítványozó alapvetően a diszkrimináció kérdéskörére alapozta kérelmét, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70. § (1) bekezdéséből kiindulva rögzítette, hogy a passzív választójog korlátozás nélkül, alanyi jogon minden magyar állampolgárt megilletett. Ugyanakkor az Alkotmány meghatározott állami tisztségviselők esetében tiltó előírást tartalmazott a politikai tevékenységet illetően, azaz megtiltotta, hogy politikai pártok tagjai legyenek, illetve hogy politikai tevékenységet végezzenek. A testület, az alkotmányos szabályokat összeolvasva, felhívta az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdését, amely éppen ilyen tiltó szabályt rögzítve fogalmazott úgy, hogy a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem vállalhattak politikai tevékenységet, és nem léphettek be tagként pártba.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az országgyűlési vagy a helyi önkormányzati képviselői, illetőleg a polgármesteri választáson induló képviselőjelölt mindenképpen politizál a választási küzdelemben, kifejti az országos és helyi közösségi érdekek érvényesítésére vonatkozó nézeteit, egyúttal kötelezettséget is vállal az általa képviselni kívánt érdekek mellett. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez adta indokát annak a szabályozásnak, amely előírta, hogy ha a rendőr országgyűlési vagy helyi önkormányzati képviselői, illetőleg polgármesteri választáson jelöltként kívánt indulni, köteles volt e szándékát a rendőri szerv vezetőjének előzetesen bejelenteni, és szolgálati viszonya a választás napját megelőző 60 naptól kezdődően a választási eredmény közzétételéig szünetelt. A testület szerint azonban ez a szabály az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdéséből eredő rendelkezés volt, szemben az indítványozó által állított diszkriminációtítilalomra vonatkozó alkotmányi előírással. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az általános diszkriminációtítilalom elvétől

⁶⁴ 984/B/1994. AB határozat, ABH 1995. 749.

⁶⁵ Az indítványozó az 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről (a határozatban a továbbiakban: Rtv.) 7. § (9) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát kérte.

eltérő helyzetről lévén szó – amelynek alapját maga az Alkotmány rögzítette –, a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állomány tagjai esetében az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző megkülönböztetés csak az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésében foglaltakat meghaladó korlátozás esetén vezethetne alkotmányellenességhez. Az Alkotmánybíróság szerint azonban az indítványozó által sérelmezett rendelkezés ilyen többletkorlátozást nem tartalmazott.⁶⁶

1996

A választójog alkotmányos tartalma

Az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezett a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megalkotása terén, szabadon határozhatta meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét.

Bár a 63/B/1995. AB határozatban⁶⁷ alapvetően nem az országgyűlési választásokra vonatkozó szabályozás volt a tárgya az alkotmánybírósági eljárásnak, az érdemi döntés indokolásában olyan, a választójog alkotmányos tartalmának meghatározásához tartozó megállapításokat tett a testület, amelyek az országgyűlési választások tekintetében is érvényesnek tekintendők.

Az indítványozó a helyi önkormányzati választások kapcsán sérelmezte a választójogi előírásokat.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során az Alkotmány 70. §-ából kiindulva rögzítette, hogy minden nagykorú magyar állampolgárt megilletett – ha állandó lakóhelye Magyarországon volt – az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon való választhatóság és – amennyiben a választás napján az ország területén tartózkodott – a választás lehetősége. Az Alkotmány e rendelkezéséből eredően mind az aktív, mind a passzív választójog Alkotmányban biztosított, alapvető állampolgári jognak minősült, azaz olyan alapvető jognak, amely az állampolgárok számára biztosította az állami hatalom gyakorlásában való részvételt. Egyben azt a követelményt támasztotta az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit, és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt előírásnak megfelelően törvény határozza meg gyakorlásának módját, rendjét és garanciáit. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ezen túlmenően az Alkotmány – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmazott rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módját illetően. Ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezett a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megalkotása terén. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a törvényhozó szabadon

⁶⁶ A 16/1994. (III. 25.) AB határozatban (ABH 1994. 79.) már foglalkozott a passzív választójog korlátozásának kérdésével az Alkotmánybíróság. Ezen túlmenően szintén a passzív választójog korlátozását állító indítványok alapján eljárva hozta meg az Alkotmánybíróság a 962/B/1992. AB határozatot (ABH 1995. 627., valamint a 3/2002. (I. 30.) AB határozatot (ABH 2002. 63.) a helyi önkormányzatiképviselő-, illetve polgármester-választás kapcsán.

⁶⁷ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.

⁶⁸ 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról (a továbbiakban: Övjtv., amelynek 11. § (2) bekezdése, 46/A. §-a, valamint 4. számú melléklete képezte tárgyát a vizsgálatnak.

határozhatta meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatta, tehát úgy kellett ezeket a szabályokat megalkotnia, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzák.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alkotmány keretei között szintén a törvényhozó döntési szabadsága körébe tartozott annak eldöntése, hogy az egyes választások szabályozása során egyéni választókerületi, listás vagy vegyes választási rendszert alkalmaz. Ugyanakkor leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a listás választás önmagában nem jelentette a passzív választójog korlátozását. Ugyanis az Alkotmány 70. § (1) bekezdése nem biztosított alanyi jogot arra, hogy bárki, aki passzív választójoggal rendelkezett, és képviselő kívánt lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként elindulhasson. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a jelöltállítás rendjét a választási eljárás választójogi törvényekben foglalt szabályai határozták meg, és miután az Alkotmány a jelölés rendjére nézve nem tartalmazott rendelkezést, a jelölésre és az annak módjára vonatkozó szabályok megállapítása – az Alkotmány keretei között – a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozott.⁶⁹ Hozzátette a testület, hogy az arányos képviselet elvét az Alkotmány nem rögzítette, és az az Alkotmány rendelkezéseiből sem volt levezethető.

Képviselőjelölt-állítási kötelezettség

A képviselőjelölt-állítási kötelezettség nem az eredményességet, tehát az országgyűlési képviselet megszerzését írta elő, hanem csupán azt kívánta meg a pártoktól, hogy jelöltet állítsanak.

Az 53/1996. (XI. 22.) AB határozatban⁷⁰ a pártok működésére vonatkozó szabályozás⁷¹ körében az Alkotmánybíróságnak azt az indítványozói állítást kellett utólagos normakontroll keretében vizsgálnia, amely szerint a pártok működését illetően az Alkotmány nem tartalmazott olyan előírást, amely révén a pártoknak előre meghatározott időtartamon belül országgyűlési képviselőjelöltet kellett volna állítani. Eszerint ugyanis nem volt pártnak tekinthető az a szervezet, amelyik nem állított képviselőjelöltet, hiszen a vélemény kialakításának és kinyilvánításának többféle formája is volt, ezek többségéhez nem volt szükséges az országgyűlési képviselet, sőt még képviselőjelölt állítása sem.

Az indítványozó meglátása szerint a kifogásolt rendelkezés a pártok közötti jogegyenlőséget sértő diszkriminációra is lehetőséget adott, mivel az ügyészség belátására bízta, hogy azon pártok közül, amelyek országgyűlési képviselőjelöltet nem állítottak, melyek működésének megszűnését indítványozta.

⁶⁹ Az Alkotmánybíróság itt a 19/1994. (IV. 1.) AB határozatában (ABH 1994. 101.) foglaltakat idézte fel.

⁷⁰ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996. 165.

⁷¹ A Ptv. 3. § (3) bekezdése vizsgálatára irányult az indítvány, amely szerint: „A bíróság az ügyészség indítványára – a párt társadalmi szervezetként való további működésének érintetlenül hagyásával – megállapítja a párt működésének megszűnését, ha a párt egymást követő két általános országgyűlési képviselői választáson nem állít jelöltet.”

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványt, ezért elutasította, azonban határozata indokolásában – döntésének alátámasztásául – részletesen áttekintette az Alkotmány, valamint a törvényi szintű szabályozás vonatkozó előírásait.⁷² Az érdemi vizsgálatot lefolytatva a testület arra az álláspontra jutott, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem eredményességet, azaz országgyűlési képviselő megszerzését írta elő, hanem csupán azt kívánta meg a pártoktól, hogy jelöltet állítsanak. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az indítványozó által alkotmányellenesnek vélt jogszabályi rendelkezés az országgyűlési képviselői jelöltállítási kötelezettséget a pártként működés egyik kötelező feltételeként, mellőzhetetlen ismérveként rögzítette. Ennek nem teljesítése a párt megszűnését (és a megszűnés bírósági megállapítását) vonta maga után. Az Alkotmánybíróság szerint a törvényalkotó az Alkotmány 63. § (3) bekezdése alapján felhatalmazással rendelkezett a sérelmezett szabályozás megalkotására, tehát alkotmányosan állapította meg a kifogásolt működési feltételt.⁷³

Passzív választójog

A választhatóság teljes tiltása az Alkotmány 70. § (1) bekezdésével állt volna ellentétben, míg a passzív választójog korlátozásoktól mentes gyakorlása az Alkotmány 50. § (3) bekezdése sérelmére vezetett volna.

Szintén a választhatósággal összefüggő kérdéssel foglalkozott az Alkotmánybíróság az 1324/B/1995. AB határozatban.⁷⁴ Azt az indítványozói állítást kellett megvizsgálnia, amely szerint a sérelmezett rendelkezés⁷⁵ azzal, hogy lehetővé tette a bírák számára – a bírói tisztségük szüneteltetésével – az országgyűlési képviselői, önkormányzati képviselői, illetve polgármesteri választásokon való indulást, az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglaltakat sértette. Az indítványozó szerint a választásokon való jelöltkénti fellépés szükségszerűen politikai kapcsolatokat feltételez, ami viszont ellentétben állt azzal az alkotmányos elvként megjelenő elvárással, hogy bíró nem folytathat politikai tevékenységet.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során emlékeztetett arra, hogy korábban már több határozatában foglalkozott a bírák és a bírói hatalom politikai függetlenségének

⁷² Így az Alkotmány preambulumból utalt arra, hogy az olyan jogállamba való békés politikai átmenet elősegítését határozta meg, amely a többpártrendszer és a parlamenti demokrácia együttes megvalósulását szolgálta, 2. § (2) bekezdésében kinyilvánított népfeltség elvére, a 3. § (1)–(2) bekezdéseinek a pártokról szóló rendelkezéseire. Ezen túlmenően a 63. § (1) bekezdésének az egyesülési jogra vonatkozó, míg a 70/C. § (1) bekezdésének a gazdasági és társadalmi érdekek védelmére szervezetalakítási jogra vonatkozó előírásaira is.

⁷³ A határozathoz Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt, amelyben, a többségi döntéssel egyetértve, szükségesnek tartotta az indokolást azzal kiegészíteni, hogy az Alkotmány nem tett különbséget olyan alapjogok között, amelyek korlátait maga az Alkotmány tartalmazta volna, és további törvényekben ne lettek volna korlátozhatók, illetve olyan alapjogok között, amelyekkel kapcsolatban törvények korlátokat is megállapíthattak. A 8. § (2) bekezdése – álláspontja szerint – minden alapjogra további törvényi szabályozást engedett, de az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatta.

⁷⁴ 1324/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 583.

⁷⁵ 1972. évi IV. törvény a Bíróságokról (a továbbiakban: Bsz.). A törvény 62. § (4) bekezdésének az Alkotmány 50. § (3) bekezdésével való összhangját kérte vizsgálni az indítványozó.

kérdésével.⁷⁶ E körben kifejtette, hogy a bírák közjogi státusa az igazságszolgáltatásban való hivatásszerű közreműködés, az ítélezés hivatásszerű gyakorlásából eredeztethető. Ez a közjogi státus pedig kötelezően írja elő a politikai függetlenséget, semlegességet.

Ugyanakkor rámutatott a testület, hogy a magyar választójog – az Alkotmány 70. § (1) bekezdése értelmében – nem ismeri az aktív választójoghoz képest korlátozást jelentő választhatósági korlátozásokat, azaz a passzív választójog korlátozhatóságát. Az ilyen jellegű problémák megoldására a jogalkotó az összeférhetetlenség szabályaival keresi a megoldást, így meghatározott állami tisztségek esetén megtiltotta, hogy valamely személy egyben képviselő is legyen egyszerre. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bírák esetében is ezt a megoldást alkalmazta a jogalkotó, amikor a bírói tisztség felfüggesztése mellett engedte csak meg a képviselő-jelöltséget.

Arra is kitért a testület, hogy a választhatóság teljes tiltása az Alkotmány 70. § (1) bekezdésével állt volna ellentétben, míg a passzív választójog korlátozásoktól mentes gyakorlása az Alkotmány 50. § (3) bekezdése sérelmére vezetett volna. Éppen ezért úgy ítélte meg, hogy a vizsgált szabályozás, amely a szolgálati viszony szünetelése mellett tette lehetővé a passzív választójog gyakorlását, eleget tett mindkét Alkotmányban rögzített követelménynek.

1997

Választások kitűzése

Azt a kérdést, hogy a választásokat a szavazás napját megelőzően milyen határidőn belül kell kitűzni, az indítvány elbírálásakor hatályos jogban már nem a Vjt. rendelkezései, hanem a Ve. 4. § (1) bekezdése határozta meg.

A 784/B/1997. AB végzéssel⁷⁷ ugyan az eljárást megszüntette az Alkotmánybíróság, azonban a részletesen taglalt jogszabályváltozásra tekintettel ezt a végzést is mindenképpen meg kell említenünk az országgyűlési választások tárgykörét érintő alkotmánybírói gyakorlat bemutatása körében.

Az indítványozó álláspontja szerint a Vjt.⁷⁸ sérelmezett rendelkezése nem állt teljes összhangban az Alkotmány 28. § (6) bekezdésében foglaltakkal, sőt egyes esetekben meg-
hiúsította annak érvényesülését.

A Vjt. 49. §-a a *választás kitűzésének* időbeli feltételeit rögzítette olyan módon, hogy a választás időpontját legkésőbb 90 nappal a szavazás napja előtt kellett kitűzni. Az Alkotmány 28. §-ának (6) bekezdése viszont – amely az Országgyűlés megbízatásának lejárta, feloszlásáról, illetve feloszlásáról szólt – három hónapon belül rendelte megválasztani az új Országgyűlést.

Az indítványozó szerint ugyan az Országgyűlés megbízatásának lejártá esetén a köztársasági elnök megtehetette volna, hogy a 90 napnál korábbi időpontra tűzze ki a választás

⁷⁶ Lásd: 51/1992. (X. 22.) AB határozat, ABH 1992. 255.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993. 256.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994. 84.

⁷⁷ 784/B/1997. AB végzés, ABH 1997. 895.

⁷⁸ A Vjt. 49. §-a alkotmányellenességének vizsgálatát kezdeményezte az indítványozó.

első fordulójának napját, ám a feloszlás vagy a feloszlatus esetén erre csak az Országgyűlés megszűntét követően volt lehetősége. Az indítványozó ezért azt sérelmezte, hogy ez utóbbi esetekben a Vjt. 49. §-ának rendelkezése szemben állt az alkotmányozói akarral, amely – három hónapon belül – már a választások megtörténtét írta elő.

Az Alkotmánybíróság megkereste a belügyminisztert, aki egyetértett azzal, hogy az Országgyűlés feloszlása, illetve feloszlatusa esetére a Vjt.-ben a választás kitűzésére meghatározott 90 napos minimális időköz az Alkotmányban az új Országgyűlés megválasztására előírt három hónapos határidővel nem állt összhangban. Egyben tájékoztatta a miniszter az Alkotmánybíróságot, hogy a választási rendszert érintő törvényjavaslatokat már beterjesztették az Országgyűlés elé, és ebben az indítvány által felvetett kérdésekre vonatkozó rendelkezések is szerepeltek. Konkrétan kiemelte, hogy a választás kitűzésére vonatkozó 90 napos időközt a javaslat 72 napra kívánta csökkenteni, egyben döntési lehetőséget hagyva a köztársasági elnöknek a választás időpontjának kitűzésére.

Az indítványozó a belügyminiszter által kifejtettekre reagálva egyrészt kétségesnek tartotta a jelzett törvényjavaslatok elfogadását, másrészt úgy vélte, hogy nem oldja meg az alkotmányellenességet a törvényjavaslatban alkalmazott megoldás. A választás kitűzésére vonatkozó 72 napos időköz – az indítványozó meglátása szerint – csak formailag felelt volna meg az alkotmányos követelményeknek. Érvéle szerint a 90 napos határidő lecsökkentése 72 napra mindössze 18 napot kívánt adni a köztársasági elnöknek a választás kitűzésére, ami a gyakorlati kivitelezés terén megoldhatatlan problémát idézhetett volna elő.

Az Alkotmánybíróság indokolásában kitért arra a tényre, hogy érdemi eljárása alatt az Országgyűlés a választási rendszert érintő törvényeket fogadott el,⁷⁹ amelyek jelentős mértékben módosították az indítvánnyal érintett jogi szabályozást.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítványozó által sérelmezett rendelkezés az időközben hatályba lépett választójogi szabályok révén hatályát veszítette, és mivel a helyébe lépett rendelkezések alkotmányossági vizsgálatára az indítvány nem terjedt ki, az eljárást megszüntette.⁸⁰

1998

A választások időpontja

A képviselői megbíztas időtartamának lerövidülése annak volt a következménye, hogy az Alkotmány érintett rendelkezései 1997. október 31-i hatállyal megváltoztak, és ettől kezdve az Alkotmány határozta meg azt, hogy a választásokat mely hónapban kell megtartani.

⁷⁹ Az Országgyűlés 1997. október 14-i ülésnapján fogadta el a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi XCVIII. törvényt (a továbbiakban: Alkmód.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt (a továbbiakban: Ve.). A törvények részben kihirdetésük napján 1997. október 31-én, illetve 1997. november 6-án léptek hatályba.

⁸⁰ Ily módon bár a jelentős jogszabályváltozás révén kétség kívül más jogszabályi környezetbe került az indítványozó által felvetett kérdés, valójában az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta annak alkotmányossági paramétereit, hogy a 90 napról 72 napra csökkentett – a választás napjának kitűzésére nyitva álló – határidő megfelelt-e az alkotmányos elvárásoknak.

A 1260/B/1997. AB határozatban⁸¹ az Alkotmánybíróság részben visszautasította, részben elutasította azt az indítványt, amely az Alkmód.⁸² § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az indítványozó szerint az 1998. évi választásokra vonatkozó szabályozás a jogbiztonságot és a népszuverenitást elvét sértő módon került megállapításra. Úgy vélte, hogy az alkotmánymódosítás azonnali hatálybaléptetése folytán mind a parlament, mind pedig több mint 3000 önkormányzati képviselő-testület és polgármester *mandátuma lerövidítésre került*. Az indítványozó álláspontja szerint a jogállamiság alapvető követelményének mondott ellent az, hogy az országgyűlés az eredetileg négy évre választott képviselői mandátumokat egy alkotmánymódosítás révén lerövidítette. Sérelmezte azt is, hogy az alkotmánymódosítás az azonnali hatálybaléptetése folytán utólag és visszamenőlegesen, a megválasztott országgyűlési és önkormányzati képviselőkre, valamint a polgármesterekre nézve egyaránt hátrányosan változtatta meg az 1994-es országgyűlési és önkormányzati választások feltételeit. Az indítványozó arra is kitért, hogy mind az Országgyűlés, mind az önkormányzati testületek csak saját döntésük alapján, a testület feloszlásának kimondásával rövidíthették meg mandátumukat.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdésekor elsőként azt vizsgálta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed-e az alkotmánymódosító törvény felülvizsgálatára. A testület az Alkotmány, valamint az Abtv. vonatkozó előírásait áttekintve rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjedt ki. Mindezek alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, illetve megváltoztatására a hatásköre nem terjedt ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

A testület rávilágított arra, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések alkotmányossági szempontból eltérő jelleggel bírtak. Míg az Alkotmány szövegének módosítását kiváltó alkotmánymódosító törvényi rendelkezések beépültek az Alkotmányba, és ezért nem voltak vizsgálhatók az Alkotmánybíróság által, addig az Alkmód. hatálybalépésére, illetőleg az 1998. évi választásokra vonatkozó, átmeneti szabályokat tartalmazó előírások nem váltak az Alkotmány szövegének részévé, így e rendelkezések tekintetében a hatáskört külön kellett vizsgálni. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott,

⁸¹ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 816. A többségi határozathoz Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményt csatolt, amelyben nem értett egyet a hatáskör hiányának megállapításával, álláspontja szerint az azonnali hatályú hatálybaléptetés tekintetében le kellett volna folytatni az érdemi vizsgálatot és meg kellett volna állapítani a jogbiztonság sérelmére tekintettel az alkotmányellenességet.

Holló András alkotmánybíró párhuzamos véleményében ezzel szemben – egyetértve a többségi határozat hatáskör hiányát megállapító döntésével – amellet érvelt, hogy nemcsak az azonnali hatályú alkotmánymódosító törvény esetében, hanem a *pro futuro* hatálybaléptetés esetén is fennáll az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya. Különvéleményéhez csatlakoztak Ádám Antal, Kilényi Géza és Szabó András alkotmánybírák is.

⁸² Alkmód.

hogy a hatályba léptető rendelkezés tekintetében – miután az az Alkotmány új szövegének hatályára is vonatkozott – nem rendelkezett hatáskörrel az alkotmányossági vizsgálatra.⁸³

Az 1998-as választásokra vonatkozó szabályokat ellenben az Alkotmány módosított előírásainak végrehajtását szolgáló olyan törvényi rendelkezéseknek minősítette a testület, amelyek alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhették. Az indítványozó ebben a körben az alkotmánymódosító törvény azon rendelkezéseit sérelmezte, amelyek következtében az 1994-es országgyűlési és önkormányzati választások feltételeit a törvényalkotó – az indítványozó szerint – utólag és visszamenőlegesen a megválasztott országgyűlési és önkormányzati képviselők, valamint a polgármesterek mandátumának idejére vonatkozóan hátrányosan változtatta meg, ezzel megsértve a jogállamiság alapvető elemét képező jogbiztonság követelményét.

Az indítvány érdemi vizsgálata során a testület rögzítette, hogy az alkotmánymódosítás révén az országgyűlési képviselők általános választását a megválasztásukat követő negyedik év április vagy május hónapjában, míg a helyi önkormányzati képviselő-testületek tagjainak és a polgármestereknek a választását az előző általános választást követő negyedik év október hónapjában kellett megtartani. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó által sérelmezett rendelkezés az Alkotmány módosított előírásaival összhangban jelölte meg azokat a hónapokat, amelyekben az 1998-as választásokat meg kellett tartani.

Hozzátette, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma valójában nem a sérelmezett alkotmánymódosító törvényi rendelkezésekből eredt. A képviselői megbíztatás időtartamának lerövidülése ugyanis annak volt a következménye, hogy az Alkotmány érintett rendelkezései⁸⁴ 1997. október 31-i hatállyal megváltoztak, és ettől kezdve az Alkotmány határozta meg azt, hogy a választásokat mely hónapban kell megtartani. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt e részében elutasította.

Képviselőcsoport-alakítás (frakcióalakítás)

Az országgyűlési képvisellel rendelkező pártoknak járó jogok teljessége a pártok képviselőcsoportjai révén valósult meg. Azoktól a pártoktól, amelyek elérték a bejutáshoz szükséges küszöbértéket, a képviselőcsoport alakításának joga alkotmányosan nem volt megtagadható.

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozatban⁸⁵ az Alkotmánybíróság az országgyűlési választások eredményének közvetlen következményének számító *képviselőcsoport-alakítás (frakcióalakítás)* szabályaival foglalkozott. Az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányelle-

⁸³ A testület részletesen foglalkozott a hatáskörének hiányára vezető okokkal, és kiemelten hangsúlyozta, hogy a hatályba léptető rendelkezést az Alkotmánybíróság az azonnali hatálybaléptetés esetén az alkotmánymódosítás tartalmát képező normáktól elválaszthatatlan törvényi rendelkezésnek tekintette, amelynek tartalma az alkotmánymódosítással elfogadott normatartalom érintése nélkül nem volt vizsgálható. Rámutatott, hogy ellenkező esetben az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve az alkotmányozó hatalom jogkörét vette volna át, és a felülvizsgálat során nemcsak értelmezte volna az Alkotmány rendelkezéseit, hanem szükségszerűen minősítésre is sor került volna, ennek pedig még a látogatását is igyekezett elkerülni.

⁸⁴ Az Alkotmány 20. § (1) bekezdése és 44. § (2) bekezdése tartalmazta a megváltozott előírásokat.

⁸⁵ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197.

nessége⁸⁶ megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján eljáró testület az 1998. májusi országgyűlési képviselő-választásokon a területi és az országos pártlistán összesen 14 mandátumot szerzett párt kérelmére folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot. Az indítvány szerint a sérelmezett rendelkezés, amely minimumlétszámhoz kötötte a képviselőcsoport-alapítást, korlátozta az ugyanazon párthoz tartozó képviselőket jogaik gyakorlásában. Az indítvány több példát is bemutatott arra nézve, hogy bizonyos jogok csakis a képviselőcsoportok vezetőit, illetve a képviselőcsoportok tagjait illették meg.⁸⁷ Az indítványozó az Alkotmány választáshoz való jog gyakorlására vonatkozó szakaszai sérelmén túl több törvényi rendelkezésbe ütközését is állította a sérelmezett rendelkezésnek, így a jogforrási hierarchia sérelmére is alapította kérelmét.⁸⁸

Az eljárás során elsőként leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a Hárszabály képviselőcsoport létszámára vonatkozó rendelkezése nem volt önmagában vizsgálható, hanem szükséges volt a képviselőcsoport jogosítványainak bevonása is az alkotmányossági vizsgálatba. Erre tekintettel a testület áttekintette – az indítványozó által megjelölt rendelkezésen túl – a Hárszabály vonatkozó előírásait.

Az érdemi vizsgálat megkezdése előtt következő lépésként a hatáskörének fennálltát vizsgálta meg az Alkotmánybíróság. Felidézve a korábbi idevágó gyakorlatát⁸⁹ megállapította, hogy bár a régi Abtv. az országgyűlés ügyrendjét név szerint csak az előzetes alkotmányossági vizsgálat tárgyai között említette,⁹⁰ az utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság teljes hatáskörrel rendelkezett az Alkotmányból eredően minden jogszabályra és az állami irányítás normatív jogi eszközeire is kiterjedően.

Ezt követően az Alkotmánybíróság a szabad mandátum alkotmányos tartalmát tekintette át. Utalva egy korábbi határozatára,⁹¹ a testület hangsúlyozta, hogy a képviselői jogállás alapjaként tekintett a szabad mandátumra. Ez az Alkotmánybíróság értelmezésében azt jelentette, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné vált a választótól, meggyőződése és lelkiismerete alapján alakíthatta ki álláspontját, ennek megfelelően szavazott, valamint tevékenysége és szavazata miatt nem volt visszahívható. A testület arra is rámutatott, hogy ugyanez a szabadság érvényesült a képviselő és az őt állító párt viszonyában is, tehát a képviselő legitimációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődött. Ebből az Alkotmánybíróság azt is levezette, hogy a párt által jogi eszközökkel nem volt kikényszeríthető a képviselő a párt véleményének képviselőre. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása pedig sértetlenül fennmaradt.

⁸⁶ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról (a határozatban a továbbiakban: Hárszabály, amelynek 15. § (1) bekezdését kérte vizsgálni az indítvány.

⁸⁷ Ilyen volt például a Hársbizottságban és az országgyűlési bizottságokban való részvétel.

⁸⁸ Az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésével; a Vjt. 8. §-ával; a Ve. 26. § (3) bekezdésével, valamint az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: Jat.), amelynek 1. § (2) bekezdésével való ellentétet állított az indítványozó.

⁸⁹ A 39/1996. (IX. 25.) AB határozatot (ABH 1996. 134.), a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatot (ABH 1997. 122.), valamint az 50/1997. (X. 11.) AB határozatot (ABH 1997. 327.) vonta ebbe a körbe az Alkotmánybíróság. Mindhárom határozatban a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat – amely a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szolt – alkotmányossági vizsgálatával foglalkozott az Alkotmánybíróság.

⁹⁰ Lásd: Abtv.1. 1. § a) pont.

⁹¹ Lásd: 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1993. 33.), amelyben a testület az Alkotmány 20. § (2) bekezdése és a 20/A. § (2) bekezdése viszonyában kifejezetten megállapította, hogy az országgyűlési képviselők mandátuma szabad mandátum.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása körében vett részt valamelyik pártfrakció munkájában. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a testület, hogy miután a képviselők jogállása egyenlő volt, azaz jogaik és kötelességeik azonosak voltak, a feladatuk ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében sem lehetett közöttük megkülönböztetést tenni.

A szabad mandátum másik oldala a pártok parlamenti jogállása, és az ebből eredő következményeket sajátos funkcióikkal kellett egyensúlyba hozni. Mindemellett a parlamentben képviselt pártoknak is egyenjogúaknak kellett lenniük, és jogos igényük volt arra, hogy a pártokat megillető jogokat teljességében élvezhessék. Ezen érv mentén kitért az Alkotmánybíróság arra is, hogy ha a parlamenti ciklus tartama alatt pártok szétváltak, új pártok alakultak, és a képviselők ezeknek az eredetileg, a választáskor még nem létezett új pártok képviselőit kívánták ellátni az Országgyűlésben, akkor e pártok legitimitációja nem közvetlenül a választók akaratából, hanem a képviselők legitimitációjából volt eredeztethető.

Az Alkotmánybíróság ezt követően áttért a politikai pártok által betöltött szerep vizsgálatára, és – korábbi határozatára utalva⁹² – rögzítette, hogy a pártok nem csupán általában bírtak közvetítő szereppel az állam és a társadalom között. Az Alkotmány kifejezetten olyan többpártrendszerrel és parlamenti demokráciáról szólt, amelyben a pártoknak az Országgyűlésben jelen kellett lenniük, és mind a pártok parlamenti képviselőcsoportjainak, mind pedig vezetőinek a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladataik voltak. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a pártok országgyűlési szerepe az Alkotmányból következett; ez volt ugyanis az egyetlen olyan fogalmi ismérv, amely a pártokat megkülönböztette más társadalmi szervezetektől. Amíg azonban az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak létét és működését az Alkotmány rendelkezései feltételezték, ezáltal létrehozásuk alkotmányos kötelességnek minősült, addig a képviselőcsoport fogalmi ismérveit sem maga az Alkotmány, sem egyéb vonatkozó törvények nem határozták meg, ezért az Országgyűlésre hárult annak meghatározása mind fogalmi ismérveit, mind pedig jogositványait illetően.

Az Alkotmánybíróság meglátása szerint az indítvány elbírálásakor hatályos választási jogi környezet alapvetően a párt támogatottságának, elsősorban a rendszer arányossági összetevőjét képviselő pártlistákra adott szavazatokon volt lemérhető. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ez akkor is érvényesült, amikor az országos listára az egyéni jelöltekre adott töredékszavazatok is felkerültek, hiszen ezeket a töredékszavazatokat is csak azok a pártok hasznosíthatták, amelyek a területi listán az 5%-os küszöböt elérték. Miután az országgyűlési mandátumoknak több mint a fele volt megszerezhető,⁹³ és mivel a listás mandátum mögött általában több szavazat állt, mint egy egyéni mandátum mögött, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a hatékonysági követelmény az 5%-os küszöb révén két vonatkozásban is érvényesült. Hiszen a küszöböt el nem ért pártok nemcsak pártként szerzett szavazataikat veszítették el, hanem ezzel egyidejűleg egyéni jelöltjeik töredékszavazatait is, míg az Országgyűlésbe bejutókat a rendszer jutalmazta.

⁹² Lásd: 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996. 165.

⁹³ Lásd: Vjt., amelynek 4. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők száma összesen 386 volt. A (2) bekezdés értelmében a 176 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 152 megyei, fővárosi választókerületben (a továbbiakban: területi választókerület) listán választották meg. Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további 58 kompenzációs mandátumot töltöttek be.

A testület szerint az indítvány elbírálásakor hatályos választási rendszerhez, a pártok parlamentbe jutásához kapcsolódó sajátosságok akkor érvényesültek leginkább, amikor az Országgyűlés megalakult. Ekkor vágta el „a mandátumok már saját hatáskörű igazolásával és az eskütétellel a parlament a választásokhoz kötődő köldökzsinórt”.⁹⁴ A testület azonban azt is hangsúlyozta, hogy a megalakuláskor még a választói akarat szerint kellett a pártok jogállását biztosítani, tehát a Házsabálynak is úgy kellett meghatároznia a feladatokat és jogokat, hogy a kifejezetten pártként parlamentbe jutók mint pártok egyenlők és teljes jogúak legyenek.

Ugyanakkor a pártok működésének hatékonysága is szerepet kapott az alkotmányosság megítélésekor. Erre is tekintettel kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy az országgyűlési képvisellel rendelkező pártoknak járó jogok teljessége a pártok képviselőcsoportjai révén valósul meg. Éppen ezért az Országgyűlés megalakulásakor azoktól a pártoktól, amelyek elérték a bejutáshoz szükséges küszöbértéket, a képviselőcsoport alakításának joga alkotmányosan nem volt megtagadható. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Házsabály vizsgált szakasza nem önmagában volt alkotmányellenes, hanem azért, mert nem volt tekintettel a választási törvényre: a listás mandátumok szerzésére jogosulttá vált pártok jogállására és egyenlőségére.

Az Alkotmánybíróság külön kitért határozatának joghatására, miszerint a visszaható hatályú megsemmisítés révén az abban foglaltak már az Országgyűlés alakuló ülésén alkalmazandóvá váltak, tehát az összes parlamenti képviselést szerzett párt képviselőcsoportja megalakulhatott, függetlenül attól, hogy ehhez előzőleg a Házsabályt módosították volna.

1999

Parlamenti képvisellel már nem rendelkező pártok

A kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok által jelölt tagok egyenlő arányának fenntartása során nem vehetők számításba sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon azok az elnökségi, illetőleg testületi tagok, akiket olyan képviselőcsoport javaslatára választott az Országgyűlés, amely képviselőcsoport időközben megszűnt.

A 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban⁹⁵ az időközben a parlamentből kikerült pártok képviselőcsoportjainak jogosítványaiával, illetve ezek utóhatásával foglalkozott a testület. Az országgyűlési választások nyomán átalakuló pártszerkezet révén előálló visszas helyzetet feltárva több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz,⁹⁶ részint utólagos normakontroll, részint alkotmányellenes mulasztás megállapítása iránti eljárást kezdeményezve, amelyeket a testület egyesített, és egy határozatban bírált el. Az indítványozók többek között azt sérelmezték, hogy alkotmányellenes helyzetet idézett elő, hogy az Mtv. és az MTI tv. nem tartalmaztak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a médiakuratóriumokba,

⁹⁴ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197., 204.

⁹⁵ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999. 176.

⁹⁶ Az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról (a továbbiakban: Mtv.) egyes rendelkezései, az 1996. évi CXXVII. törvény a nemzeti hírgyűjtésről (a továbbiakban: MTI tv.) meghatározott szabályai, valamint országgyűlési határozatok alkotmányossági vizsgálatára irányultak az indítványok.

illetőleg a Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületébe az Országgyűlés által választható tagok közül kormánypárti vagy ellenzéki képviselőknek kellett-e tekinteni azokat *a tagokat, akiket olyan képviselőcsoportok jelöltek, amelyek – az időközben lebonyolított választások eredménye folytán – már nem voltak a parlamentben.*⁹⁷

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat eredményeként alkotmányos követelmény formájában megállapította, hogy a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok által jelölt tagok egyenlő arányának fenntartása során nem vehetők számításba sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon azok az elnökségi, illetőleg testületi tagok, akiket olyan képviselőcsoport javaslatára választott az Országgyűlés, amely képviselőcsoport időközben megszűnt.

Az Alkotmánybíróság, követve az indítványozók kiindulási pontját, az Alkotmány 61. §-ának sérelmére, azaz a véleménynyilvánításhoz való jog tekintetében kezdte alkotmányossági vizsgálatát. E körben utalt korábbi határozataira,⁹⁸ és ismét leszögezte, hogy bár nemzetközi összehasonlításban elterjedt a véleménynyilvánítási szabadság garantálásának az a módja, hogy a törvény sajátos társadalmi képviseletet teremt a tartalmi kiegyensúlyozottság ellenőrzésére és az ezt biztosító szervezeti döntések meghozatalára, ám felhívta a figyelmet arra is, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képviselettel idegen az, ha kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselete ismétlődne meg benne. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a pártok konszenzusa, főként csupán a parlamentben szereplő pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére.

A testület külön kitért arra, hogy a kuratóriumok elnökségi tagjait jelölő képviselőcsoportok kormánypárti vagy ellenzéki jellege az adott törvényi konstrukcióban garanciális jelentőséggel bír. Az adott szervezeti megoldás lényegi eleme ugyanis, hogy a kuratóriumok elnökségében az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt kurátorok egyenlő számban legyenek jelen. Ugyanakkor azt is elismerte az Alkotmánybíróság, hogy sem az Alkotmány, sem törvény, sem házszabály a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportokra nézve nem tartalmazott meghatározást, ezeket evidenciaként fogta fel, ahogyan a szembeállítás az Országgyűlés gyakorlatában sem okozott alkalmazási problémát.

Az Alkotmány szerinti követelmény tehát – világított rá az Alkotmánybíróság – a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok jelöltjei közötti egyensúly tekintetében alkotmányosan kielégítő garanciális rendelkezéseknek minősültek, mivel a tárgyilagos, kiegyensúlyozott és pártatlan tömegtájékoztatást biztosítani hivatott közalapítványi kuratóriumok elnökségében útját állták annak, hogy az Országgyűlés egyik vagy másik oldalán levő képviselőcsoportok túlsúlyba kerüljenek.

Arra is rámutatott azonban az Alkotmánybíróság, hogy a rádió és televízió szabadságának sajátos alkotmányos garanciái csak azt követelték meg, hogy se a parlament, se a politikai pártok ne juthassanak a műsorok tartalmát befolyásolni képes szervezetben meg-

⁹⁷ Ezeket a rendelkezéseket az Országgyűlés többsége úgy értelmezte, hogy mind az 1998-as országgyűlési választásokon a parlamentbe került MIÉP-et, mind pedig az ugyanakkor onnan kiesett MDNP-t és KDNP-t ellenzéki pártnak minősítette. Ennek folytán, az arány fenntartása érdekében, négy-négy új kormánypárti jelöltet választott az Mtv. hatálya alá tartozó kuratóriumok elnökségébe, öt új kormánypárti jelöltet pedig az MTI Rt. testületébe.

⁹⁸ Alaphatározatként a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatra (ABH 1992. 227.) utalt a testület. Ezen túlmenően felidézte a 47/1994. (X. 21.) AB határozatában (ABH 1994. 282.), valamint a 61/1995. (X. 6.) AB határozatában (ABH 1995. 317.) foglaltakat.

határozó befolyáshoz. Arra nézve viszont, hogy a média-közalapítványok kuratóriumainak elnökségében csak képviselőcsoporttal rendelkező parlamenti pártok jelöltjei lehettek volna elnökségi tagok, nem volt alkotmányos követelmény. Ezért nem osztotta az indítványokban megfogalmazott azon álláspontot, miszerint a parlamenti képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeit valamilyen ismérv – elsősorban a párt politikai irányultsága – alapján a parlamenti képviselőcsoportok valamelyik oldalánál figyelembe kellene venni.

Végezetül elvi éllel szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy a kormánypártiság, illetve ellenzékiesség és az ezen alapuló alkotmányi garanciarendszer megítélése vonatkozásában csak objektív és külső, formális ismérvek alkalmazhatók, mivel e jellegnek kizárólag az lehet az objektív ismérve, hogy egy adott képviselőcsoport pártja részt vesz-e a kormányban (kormánykoalícióban), vagy sem.⁹⁹

2000

Listaállítás

A független jelöltek és a pártok a választási rendszerben a listaállítás kérdésében nem voltak összehasonlítható csoportnak tekinthetők.

Az Alkotmánybíróság a 408/H/1998. AB határozatában¹⁰⁰ elutasította azt a beadványt, amelyben az indítványozó azt kifogásolta, hogy *a független jelöltek nem szerezhettek listás mandátumot*. Az indítványozó szerint ez az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközött. Az alkotmányellenesség megállapítása és a megsemmisítés mellett kérte az Alkotmánybíróságot, hogy támogassa a választási törvény olyan módosítását, amely lehetővé tenné a független képviselőjelöltek automatikus listájának létrejöttét (az országosnak is), ahol a lista sorrendjét az egyénileg megszerzett szavazatok száma határozná meg, és az adminisztratív feladatokat az Országos Választási Bizottság felügyelné.¹⁰¹

Az érdemi vizsgálatot lefolytatva az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy mivel a sérelmezett jogszabályi rendelkezés valamennyi jelölőszervezetre vonatkozott, és az azok regisztrációjával kapcsolatos olyan garanciális szabályokat tartalmazott, amelyek a bejelentés és a nyilvántartásba vétel szabályainak együttes feltételét írták elő valamennyi

⁹⁹ Holló András és Németh János alkotmánybírák közösen jegyzett különvéleményükben – amelyhez csatlakozott Czucz Ottó alkotmánybíró is – az Mtv. 55. § (4) bekezdése tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondását látták volna helytállónak, míg az Mtv. 55. § (8) bekezdése második mondatát alkotmány sértőnek tartották.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében az országgyűlési határozatok tartalmi összefüggéseire világított rá, valamint hogy a többségi határozat a norma kíméletére tekintettel – inkább az Mtv. magyarázatát, leírását adta, ahelyett, hogy annak kritikai értékelését végezte volna el.

Vörös Imre alkotmánybíró pedig különvéleményében úgy érvelt, hogy a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát érintette, így a törvény 55. § (8) bekezdésének második fordulata sértette az Alkotmány 61. § (1)–(2) bekezdését, ezért alkotmányellenesnek kellett volna minősíteni.

¹⁰⁰ 408/H/1998. AB határozat, ABH 2000. 760.

¹⁰¹ A Ve. volt a tárgya az alkotmányossági vizsgálatnak. A törvény 51. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

jelölőszervezet számára, ezért nem volt alkotmányellenesnek tekinthető. Ez a rendelkezés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – az azonos csoportba tartozó jogalanyok között – semmiféle diszkriminációt nem tartalmazott, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

Szintén elutasította az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványrészt, mivel úgy ítélte meg, hogy sem az adott tárgykörre vonatkozó szabályozás teljes hiánya, sem az Alkotmányból levezethető jogalkotói feladat elmulasztása nem volt megállapítható, hiszen nem valósult meg diszkrimináció a jelöltállításra illetően. Ennek alátámasztásául a testület áttekintette a diszkrimináció alkotmányossági vizsgálatát érintően kialakított gyakorlatát.¹⁰² Ezt az országgyűlési képviselő-jelölt-állítás esetére vetítve, kiindulópontként rögzítette, hogy az országgyűlési képviselők választása vegyes rendszerű választási rendszeren alapult. E választási rendszer sajátos jellemzője, hogy két különböző elemből állt. Az egyéni választókerületekben a választópolgárok személyekre szavaztak, és a jelöltek e szavazatok alapján nyerték el mandátumukat, míg a listás választás a pártok mandátumszerzését biztosította. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy listát csak pártok állíthattak, és ez esetben a választópolgárok pártlistákra szavaztak.

A vonatkozó törvényi szabályozás értelmében¹⁰³ független jelöltnek az a jelölt minősült, akit nem jelölőszerv állított. Független jelöltként e minőségére tekintettel szerezhették a választásokon való induláshoz jogot, és nyerhetett el mandátumot. A független jelölti minőség tehát önmagában, fogalmilag zárta ki a jelölőszervezetek (pártok) számára biztosított listás választást. Az Alkotmánybíróság ezért kimondta, hogy a független jelöltek és a pártok a választási rendszerben a listaállítás kérdésében nem voltak összehasonlítható csoportnak tekinthetők, ezért nem állapított meg alkotmányellenességet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tekintetében.¹⁰⁴

Jogegyenlőség, esélyegyenlőség

A választójog egyenlőségének elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben. Egyrészt hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt hogy a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.

¹⁰² Lásd a testület által felidézett 9/1990. (IV. 5.) AB határozatot (ABH 1990. 48.), a 21/1990. (X. 4.) AB határozatot (ABH 1990. 77.), a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatot (ABH 1992. 280.), a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatot (ABH 1994. 200.), valamint a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatot (ABH 1997. 138.).

¹⁰³ A Ve. 149. § c) pontja.

¹⁰⁴ Lásd még a 274/B/1990. AB határozatot (ABH 1990. 305.), valamint a 31/2000. (X. 20.) AB határozatot, (ABH 2000. 210.); a 32/2000. (X. 20.) AB határozatot (ABH 2000. 215.), valamint a 33/2000. (X. 20.) AB határozatot (ABH 2000. 221.). Ez utóbbi három döntésben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása körében vizsgált hasonló kérdést az Alkotmánybíróság.

A 33/2000. (X. 20.) AB határozatban¹⁰⁵ az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján elutasította azt az indítványozói állítást, miszerint a választással kapcsolatos egyes rendelkezések¹⁰⁶ sértették a *jogegyenlőség és az esélyegyenlőség* elvét, ezért diszkriminatívak lettek volna. Az indítványozók szerint a független jelöltek joga és a rájuk adott szavazat nem volt azonos értékű a pártjelöltekével.

Az Alkotmánybíróság – utalva a korábban e tárgyban született határozataira¹⁰⁷ – megerősítette, hogy a törvényhozó szabadon határozhatta meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Azonban az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatta.

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése vonatkozásában kifejtette a testület, hogy ezen alkotmányos rendelkezés tartalma az, hogy a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük. Mivel a független jelöltek és a pártok a listaállítás tekintetében nem tekinthetők összehasonlítható csoportoknak, ezért nem vonatkozik rájuk – a listaállítás vonatkozásában – az esélyegyenlőség elve sem.

Visszaulva korábbi határozataira,¹⁰⁸ újfent rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy területi listán csak pártok jelölhetnek, és országos listát is csak párt állíthat, továbbá nem eredményez alkotmányellenes helyzetet, és nem jelent diszkriminációt az, hogy a független jelöltek az országgyűlési képviselők választása során nem állíthatnak listát.

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a választójog egyenlőségének elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt hogy a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál. Az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetve az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában. E tekintetben viszont korábban már megállapította a testület,¹⁰⁹ hogy a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány ki nyilvánította a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.

¹⁰⁵ 33/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 221. Az ügy érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság nem tett különbséget az országgyűlési választások és a helyi önkormányzati képviselők, illetve polgármesterek választási szabályait rögzítő joganyagok között.

¹⁰⁶ Az indítványozók konkrétan a Vjt. 5. § (1) és (3) bekezdését; az Övjt. 26. § (1) bekezdését és 46/A. §-át, valamint a Ve. 1. §-át jelölték meg.

¹⁰⁷ Lásd például: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.

¹⁰⁸ Lásd: 274/B/1990. ABH 1990. 305., 408/H/1998. ABH 2000. 760.

¹⁰⁹ Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15.

A költségvetési támogatás elosztása

Az egy jelöltre jutó támogatás kiszámításának számszaki módját, valamint a támogatás felhasználásának és elszámolásának módszereit megállapító jogszabályi rendelkezések nem voltak összefüggésbe hozhatók az Alkotmány 70/A. §-ával. Az állam által a jelölteknek egységesen nyújtott támogatás olyan jogintézménynek minősült, amely éppen a jog- és esélyegyenlőség érvényesülését segítette elő.

A 299/B/1998. AB határozatban¹¹⁰ részben elutasította, részben – a határozott kérelem hiányára tekintettel – visszautasította azt a beadványt, amelyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy az esélyegyenlőség elvébe ütközött a vonatkozó törvényi szabályozás azon rendelkezése, amely értelmében a pártok nem voltak kötelesek a *költségvetési támogatást* az egyéni választókerületi jelöltjeik között egyenlő arányban felosztani. Az indítványozó szerint már az ajánlástól kezdődően a kampány teljes folyamatában súlyos diszkriminációra nyújtott lehetőséget a sérelmezett szabályozás. Ezért az Alkotmánybíróságtól kérte a passzív választójog korlátozását a jelöltek és a pártok között meglévő anyagi (pénzügyi) különbségek miatt. Az indítványozó szerint alkotmányellenes, hogy a törvény semmilyen módon nem korlátozta a képviselőjelöltek közötti vagyoni vagy egyéb helyzet (például különböző anyagiakkal rendelkező pártokhoz tartozás vagy hasonlóan különböző, független jelöltség) szerinti különbségtételt a választhatósági jog gyakorlása terén. Az indítványozó végezetül azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg teljes egészében mindhárom megnevezett törvényt, és kötelezze az Országgyűlést egyetlen, a teljes választási kérdéskört átfogó, az alkotmányos előírásoknak megfelelő törvény megalkotására.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatát az Alkotmány 70. §-ának a választójogra, valamint 70/A. §-ának a diszkrimináció tilalmat kimondó szakaszaira építette. Ennek eredményeként megállapította, hogy az egy jelöltre jutó támogatás kiszámításának számszaki módját, valamint a támogatás felhasználásának és elszámolásának módszereit megállapító – az indítványozó által sérelmezett – jogszabályi rendelkezések nem voltak összefüggésbe hozhatók az Alkotmány 70/A. §-ával.

Ezt követően azon jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta, amelyek összefüggésben álltak a diszkrimináció kérdésével, azonban arra a megállapításra jutott, hogy mivel a jelen esetben nem volt az emberi méltóságot sértő megkülönböztetés, ezért diszkrimináció nem valósult meg.¹¹¹

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az indítványozó által sérelmezett költségvetési kompenzáció valójában a pozitív diszkrimináció eszközének volt tekinthető. A jelöltek között ugyanis – saját maguk, pártjuk, illetve támogatóik anyagi helyzetére tekintettel – tényleges különbség állhatott fenn. Az állam által a jelölteknek egységesen nyújtott támogatás ezért olyan jogintézménynek minősült, amely éppen a jog- és esélyegyenlőség érvényesülését segítette elő. Az indítványt ezért e részében is elutasította a testület.

¹¹⁰ 299/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 753.

¹¹¹ Itt a korábbi határozatai közül az Alkotmánybíróság a 10/1998. (IV. 8.) AB határozatát (ABH 1998. 107.), valamint a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatát (ABH 1992. 280.) emelte ki.

A bíró felmentése képviselő-jelöltség esetén

Az országgyűlési képviselői jelöléshez fűződő felmentés jogkövetkezménye.

A 348/B/1998. AB végzés¹¹² jogtörténeti érdekességeként kell, hogy helyet kapjon az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési választásokkal kapcsolatos döntései sorában. Az indítványozó beadványában azon szabályozás¹¹³ alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, amely álláspontja szerint súlyos diszkriminációt eredményezett azáltal, hogy a bíró vonatkozásában az országgyűlési képviselői jelöléshez a felmentés jogkövetkezményét fűzte, és már a jelöléssel kizárta (a választás eredményétől függetlenül) a bírót a végkielégítés és a felmentési idő „helyes mértékű számításba vételi lehetőségéből”.

Az időközben bekövetkezett jogszabály-módosításra tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon: a törvénymódosítás tartalmának ismeretében az indítványát fenntartja-e. Miután az indítványozó a kérelmét – a jogszabály-módosításra tekintettel – visszavonta, az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Szabad mandátum

A képviselő nem utasítható, és nem köteles a választók véleményét kikérni. A parlamentben a képviselő tehát szabadon, csak saját meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, és adja le szavazatát.

A 739/B/1999. AB határozatban¹¹⁴ sajátos összefüggésben szerepelt a *szabad mandátum* kérdése, és szintén érdekességeként említjük. Az indítvány szerint ugyanis a sérelmezett jogszabályi rendelkezés¹¹⁵ azért volt ellentétes az Alkotmány 20. § (2) bekezdésével, mert az ítéletábra létrehozása nem minősült közérdeknek, a bírák túlterheltsége a rendelkezésre álló eszközökkel csökkenthető lett volna, a képviselők a közpénzeket nem hatékonyan használták fel.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozatlannak találta, mivel úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett rendelkezés nem állt alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggésben az Alkotmány 20. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a hivatkozott alkotmányi rendelkezés a szabad mandátum elvét fogalmazta meg, amely vonatkozásában egy korábbi határozatában már kifejtette¹¹⁶ és ez esetben is fenntartotta, hogy a szabad mandátum lényege az, hogy a választás után megszűnik a képviselő és a választók közötti jogi függőség. A képviselő nem utasítható, és nem köteles

¹¹² 348/B/1998. AB végzés, ABH 2000. 1053., a kérdést korábban érdemben vizsgáló alkotmánybírósági határozat a 1324/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 583.

¹¹³ 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) a bírák jogállásáról és javadalmazásáról. A törvénynek az indítvány benyújtásakor hatályban volt 129. §-a alkotmányossági vizsgálatát kérte az indítványozó.

¹¹⁴ 739/B/1999. AB határozat, ABH 2000. 807.

¹¹⁵ 1999. évi CX. törvény az Országos Ítéletábra székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról (a továbbiakban: Oitv.). A törvény 1. §-ának alkotmányellenességét állította az indítványozó.

¹¹⁶ Lásd: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

a választók véleményét kikérni. A parlamentben a képviselő tehát szabadon, csak saját meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, és adja le szavazatát. A megbízatás ideje alatt képviselői tevékenységéért és szavazatáért a választók nem vonhatják felelősségre. Mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, így a testület a jelen esetben is elutasította az indítványt.

2001

Parlamenti küszöb

Az Országgyűlés a kisebbségek országgyűlési képviseletét más alkotmányos módon is biztosíthatta, hiszen az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedések, különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhatott.

A 1040/B/1999. AB határozattal¹¹⁷ zárult ügyben jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján járt el az Alkotmánybíróság. Az indítványozó a választási küszöb¹¹⁸ intézményét sérelmezte, mert az általános jelleggel, tehát a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződő pártok esetében is feltételként írta elő az 5%-os – kapcsolt listánál a 10, illetve 15%-os – választási küszöb elérését.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa beadványában úgy vélte, hogy diszkriminatív az a szabályozás, amely a kifejezetten a kisebbségek érdekeit képviselő pártoknak (a választáson indulni jogosult társadalmi szervezeteknek) ugyanolyan mértékű társadalmi támogatottság felmutatását írja elő a listán való mandátumszerzéshez, mint a politikai preferenciák alapján szerveződött pártoknak.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy korábban már vizsgálta¹¹⁹ a parlamenti küszöb intézményének alkotmányosságát. Mivel a jogszabály részben megváltozott, illetve a jelenlegi indítvány nem teljes egészében egyezett a korábbival, ezért nem állapította meg a *res iudicata* fennálltát, és lefolytatta az érdemi vizsgálatot, azonban a korábban tett megállapításait a jelen ügyben is mérvadónak tartotta.

Emellett – áttekintve a választáshoz való joggal kapcsolatosan kialakított gyakorlat¹²⁰ – az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a törvényhozó széles döntési szabadsággal rendelkezett a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. Korábbi megállapítását fenntartva hangsúlyozta a testület, hogy sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezelte abszolút érvényűként, tehát hogy az minden korlátozástól mentes lenne. Kitért arra is, hogy a választójog egyenlősége nem jelentette a választáskor kifejezett politikai akaratok egyenlő mértékű érvényesülését, és bár az Alkotmány kinyilvánította a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai

¹¹⁷ 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1098.

¹¹⁸ A Vjt. 8. § (5) bekezdését, 9. § (5) bekezdését, valamint a 4. számú melléklet IV. pontját sérelmezte az indítványozó.

¹¹⁹ Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15.

¹²⁰ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.; 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 19.

akarattal közvetett módon (azaz a képviselők útján való) érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményezett.

Az alkotmányossági vizsgálat során azt is kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó által sérelmezett jogszabályi előírások nem tettek különbséget a választópolgárok, illetőleg a pártok között a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásra tekintettel. A testület szerint ebből az következett, hogy nem volt olyan csoport, amelyet – a területi és országos listás mandátumok megszerzése során – hátrányos megkülönböztetés ért volna. Miután a feltételek mindenkire egyenlően vonatkoztak, a negatív diszkrimináció lehetősége fel sem merülhetett.

Az indítványozó úgy vélte, hogy a parlamenti küszöbre vonatkozó jogszabályi előírás megsemmisítésével megoldható lett volna a kisebbségek országgyűlési képviselete. Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott, hogy sem az Alkotmányból, sem az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból nem volt kiolvasható ilyen irányú, kötelező erejű rendelkezés. Ugyanakkor azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy az Országgyűlés a kisebbségek országgyűlési képviseletét más alkotmányos módon is biztosíthatta, hiszen az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedések, különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhatott. Viszont azt is kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a tételre meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sem volt alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadsága körébe tartozott.¹²¹ Ebből következően az Országgyűlés feladata volt annak megfontolása, hogy alkot-e az indítványozó által javasolt tartalmú törvényi szabályozást, vagy sem.¹²²

2002

Társadalmi szervezet jelöltállítás joga

Az Alkotmánynak nem volt olyan rendelkezése, amely a társadalmi szervezetek számára a jelölés jogát alapjogként rögzítette volna. A jogalkotó által alkalmazott szabályozás – amely kétségtelenül korlátozta a társadalmi szervezetek jelöltállítását – az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglaltak alapján indokolt volt, így a korlátozás nem minősült alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság az 1/2002. (I. 11.) AB határozatban¹²³ nem találta megalapozottnak, ezért elutasította azt az indítványt, amely azt kifogásolta, hogy az országgyűlési képviselőválasztáson csak a pártok állíthattak jelöltek. Az indítványozó szerint diszkriminatív volt a szabályozás,¹²⁴ mivel a többi társadalmi szervezetnek nem adott jelöltállítás jogot, ami alkotmányos indok nélküli különbségtételt eredményezett az egyes társadalmi szervezetek

¹²¹ Lásd: 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998. 574. visszautalva az 1067/B/1993. AB határozatra, ABH 1996. 446.

¹²² Lásd: 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 783.

¹²³ 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002. 33.

¹²⁴ A Vjt. 5. § (1) bekezdése volt a vizsgálat tárgya.

között pusztán azon az alapon, hogy pártként vagy más típusú társadalmi szervezetként működtek-e.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira¹²⁵ visszautalva megállapította, hogy bár a sérelmezett rendelkezést korábban már vizsgálta,¹²⁶ a jelen indítvány más okok alapján kérte az alkotmánybírósági eljárás lefolytatását, ezért a *res iudicata* esete nem állt fenn. Azonban a korábbi határozataiban tett megállapításait a jelen döntése indokolásában is helytállóknak tekintette.

Ezt követően az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a pártokat – az egyesülési jog alapján létrejött egyéb szervezetekhez viszonyítva – többletjogosítványok illették meg, és sajátos köteleességek terhelték, például a pártok által is érvényesítendő politikai jogok körében kiemelendő aktív és passzív választójog terén. Ugyanakkor a pártok Országgyűlésben betöltött szerepe az Alkotmányból következett, ez az Alkotmánybíróság meglátása szerint az egyetlen olyan fogalmi ismérvként volt meghatározható, amely a pártot más társadalmi szervezetektől megkülönbözteti, bizonyítéka pedig a képviselőjelölt-állítás.

Az Alkotmánybíróság rámutatott a pártokat a más társadalmi szervezeteknél nagyobb mértékben terhelő kötelezettségekre, például a gazdálkodás nyilvánossága terén, illetve hogy olyan bevételi tilalmak terhelik, amelyek más társadalmi szervezetek számára megengedettek.

A jelöltállítást illetően az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők jelöléséről az Alkotmány nem rendelkezett, tehát a jelölésre, annak módjára vonatkozó szabályozás – az Alkotmány keretei között – a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozott. Miután az Alkotmánynak nem volt olyan rendelkezése, amely a társadalmi szervezetek számára a jelölés jogát alapjogként rögzítette volna, a jogalkotó által alkalmazott szabályozás – amely kétségtelenül korlátozta a társadalmi szervezetek jelöltállítását – az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglaltak alapján indokolt volt, így a korlátozás nem minősült alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Amennyiben a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak az emberi méltósághoz való jog sérelmére tekintettel állapítható meg.¹²⁷

Az Alkotmánybíróság azonban egyértelműen leszögezte, hogy a jelöltállítási jog sem az országgyűlési, sem az önkormányzati választáson nem minősült alkotmányos alapjognak, tehát a pártok és az egyéb társadalmi szervezetek közötti különbségtétel csak akkor lett volna alkotmányellenes, ha azonos csoportba tartozó jogalanyokra vonatkozott volna észszerű indok nélkül, azaz önkényesen. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 3. § (2) bekezdése, valamint a vonatkozó törvényi szabályozás alapján arra a megállapításra

¹²⁵ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996. 165.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197.; 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994. 99.

¹²⁶ Lásd: 1243/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 663., valamint a 33/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 221. Ez utóbbi döntése a testületnek a helyi önkormányzati képviselő, illetve a polgármester választása kapcsán vizsgálta a jelöltállítási szabályokat.

¹²⁷ 408/H/1998. AB határozat, ABH 2000. 760.

jutott, hogy a pártok és az egyéb társadalmi szervezetek a jelöltállítás tekintetében nem minősültek azonos jogalanyi körbe tartozónak.

Ajánlószelevény, visszahívás

Az Alkotmány nem biztosított alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezett, és képviselő kívánt lenni, pusztán a saját döntése alapján jelöltként indulhasson.

Az Alkotmánybíróság az 5/2002. (II. 22.) AB határozattal¹²⁸ zárult ügyben azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely a jelöltséghez szükséges ajánlószelevények számát, majd – kiegészítő beadványaiban előterjesztett kérelmében – magának az ajánlószelevény intézmények szabályait is sérelmezte, valamint kifogásolta a visszahívás lehetőségének hiányát.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy az ajánlószelevényre vonatkozó szabályozást a személyes adatok védelme szempontjából korábban már vizsgálta,¹²⁹ de megállapította, hogy a *res iudicata* esete nem állt fenn, mivel az újabb indítvány más okok alapján kezdeményezte az eljárást. Az érdemi vizsgálat során ismét korábbi – e tárgykörben született – határozataira támaszkodva az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alkotmány nem biztosított alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezett, és képviselő kívánt lenni, pusztán a saját döntése alapján jelöltként indulhasson. Azt is rögzítette a testület, hogy az Alkotmány nem tartalmazott előírásokat a jelölés rendjére vonatkozóan, ezért a vonatkozó szabályok megállapítása – az Alkotmány keretei között – a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozott. Figyelemmel arra, hogy a jelöltté válás önmagában nem számított alkotmányos alapjognak, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az a feltételrendszer, amelyet a sérelmezett jogszabályi rendelkezés támasztott a jelöléssel szemben, nem volt önkényesnek és észszerűtlennek tekinthető, mivel a választópolgárok számára lehetővé tette, hogy olyan jelöltre, illetve pártra szavazzanak, amely már bizonyítottan rendelkezett társadalmi támogatottsággal.¹³⁰

Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a választásra vonatkozó szabályozás nem tartalmazta a visszahívás intézményét. E tekintetben az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján úgy ítélte meg, hogy az mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult. Mivel az ez irányú alkotmányossági vizsgálatot korábban már lefolytatta,¹³¹ *res iudicata* esetét állapította meg, és az eljárást e részében megszüntette.

¹²⁸ 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002. 78.

¹²⁹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990. 18.

¹³⁰ Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy a jelöltállítással kapcsolatosan a Vjt. 5. § (2) bekezdése, valamint az egész 5. § tekintetében az 63/B/1995. AB határozatában (ABH 1996. 509.) elvégzett alkotmányossági vizsgálat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása tükrében szerepelt az Alkotmánybíróság előtt, erre tekintettel nem állapította meg a *res iudicata* esetét.

¹³¹ Lásd: 943/E/1991. AB határozat, ABH 1991. 650.; 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993. 33. Ez utóbbi határozat a szabad mandátum lényegi tartalmához kapcsolódóan szólt a visszahívás intézményéről.

Közös lista

A közös lista esetén sem a választás közvetlensége, sem az egyenlő választójog nem sérült.

A közös listával kapcsolatosan megfogalmazott aggályokat vizsgálta az Alkotmánybíróság a 21/2002. (V. 10.) AB határozatban.¹³² Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz, részint azt sérelmezve, hogy a közös lista¹³³ az egyenlőség és a közvetlenség elveibe ütközött, mivel az a választópolgárok akaratától függetlenül jött létre, és – a parlamenti küszöböt megkerülve – olyan pártok is mandátumhoz juthattak általa, amelyekre a választópolgár nem is kívánt szavazni. Egy másik indítványozó szerint a közös lista ellentétes volt a jogállamisággal és a jobbiztonság elvével, mert nem a választópolgár valódi szavazata döntött arról, hogy melyik párt vesz részt az Országgyűlésben. Ezen túlmenően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vélték megvalósulni abban, hogy nem volt olyan szabály, amely megjelölte volna azt a választási szervet, amelynek feladata lett volna a szavazólapok elkészítésének jóváhagyása. Az Alkotmánybíróság az ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmány vonatkozó szakaszaiból kiindulva, a korábbi, e tárgyban született határozataira¹³⁴ is figyelemmel a testület rögzítette, hogy mind az aktív, mind a passzív választójog alapvető állampolgári jognak minősült. Azonban az Alkotmány a választási alapelveken kívül további szabályokat nem tartalmazott a választójog gyakorlásának módjára vonatkozóan, ebből eredően a jogalkotó – az Alkotmány keretei között – széles körű döntési szabadsággal rendelkezett a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak kialakításakor, beleértve a választókerületi rendszerek, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjének szabályait is.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók által felvetett közvetlen szavazás alapelvének sérelme vonatkozásában annak tartalmaként rögzítette, hogy az a választópolgárnak az egyéni választókerület jelöltjére, illetőleg a területi listára közvetlenül történő szavazását jelentette. A testület szerint azonban ez az alkotmányos alapelv nem sérült a közös lista esetén sem, hiszen a választópolgár közvetlenül a közös listára szavazhatott.

Az Alkotmánybíróság nem állapította meg a közös lista esetén az egyenlő választójog alkotmányos elvének sérelmét sem. Korábbi megállapítását¹³⁵ a jelen ügyben is irányadónak tekintve kifejtette, hogy a választójog egyenlősége nem jelentette és nem is jelenthette a választás során kifejezett politikai akaratok csorbítatlan, egyenlő mértékű érvényesülését. A választójog egyenlősége a választók politikai akaratának közvetett módon történő, azaz a képviselők útján való kifejezése mindenképpen aránytalanságot eredményezett. Ez azonban nem érintette azt, hogy a közös lista esetén is egyenértékűek a választópolgárok szavazatai, ahogyan minden más lista esetén, ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nem sérült az egyenlő választójog alkotmányos elve.

¹³² 21/2002. (V. 10.) AB határozat, ABH 2002. 134.

¹³³ A Vjt. 8. § (5) bekezdése *bb*) pontjában a közös listára vonatkozó szövegrész, a (7) bekezdés, továbbá a Ve. 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak az indítványok.

¹³⁴ Lásd: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509., 513.; 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15.

¹³⁵ Itt ugyan a 33/2000. (X. 20.) AB határozatában (ABH 2000. 221.) foglaltakra utalt az Alkotmánybíróság, de abban az ügyben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása volt a vizsgálat tárgya.

A jogalkotói mulasztást állító indítványi rész tekintetében az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy a szavazólapok mintáját a Ve. melléklete tartalmazta, a választókerület szavazólapjainak adattartalmát pedig a területi választási bizottság hagyta jóvá, amely ellen jogorvoslat is biztosítva volt. Alkotmányellenes mulasztás tehát nem volt megállapítható.

Kampánycsend

Mivel a jogalkotónak széles döntési szabadsága volt a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak kialakítása terén, arra is joga volt, hogy a – választási eljárás szabályainak részét képező – kampánycsend intézményét létrehozza, megváltoztassa vagy megszüntesse.

A 39/2002. (IX. 25.) AB határozattal¹³⁶ lezárt ügyben az Alkotmánybíróság a kampánycsendre vonatkozó szabályozást¹³⁷ vizsgálta utólagos normakontroll eljárásban.

Az indítványozó álláspontja szerint a kampánycsendre megállapított rendelkezések indokolatlanul és céltalanul sértették a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát; korlátozták a sajtószabadságot, ezért önmagában a kampánycsend törvényi létét tartotta alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során az alapvető jog korlátozásának kérdését vette kiindulópontként, majd visszautalva egy korábbi határozatára¹³⁸ leszögezte, hogy mivel a jogalkotónak széles döntési szabadsága volt a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak kialakítása terén, ezért arra is joga volt, hogy a – választási eljárás szabályainak részét képező – kampánycsend intézményét létrehozza, megváltoztassa vagy megszüntesse. Hozzátette a testület, hogy a szabályozásnak meg kellett felelnie az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a kampányra vonatkozó szabályokat, valamint a kampánycsend megsértésének törvényben rögzített – alapvetően időkorlátot tartalmazó – eseteit. Az Alkotmánybíróság azt is fontosnak tartotta jelezni, hogy a kampánycsend szabályai azonos módon korlátozták a jelöltek, a jelölőszervezetek és a médiumok véleménynyilvánítási szabadságát és a sajtószabadságot; a kampánytevékenység korlátozását érintően nem tett különbséget az érintettek között.

A testület a választási rendszer egyik lehetséges elemének tekintette a kampánycsend intézményét, amely a választói akarat kinyilvánításának zavartalanosságát volt hivatott biztosítani. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a választójog védelme, valamint a demokratikus jogállamiság követelménye szükségessé tehetette a kampánycsend intézményét, és ennek révén a véleménynyilvánítás- és sajtószabadság kampánycsend által megvalósuló korlátozását. Ugyanakkor a kampánycsend – a támadott szabályozás szerinti – rövid időtartamára és általános érvényűségére tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a célhoz képest arányosnak minősült, és alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozta.

¹³⁶ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002. 273.

¹³⁷ A Ve. 40. § (1)–(2) bekezdése, továbbá 41. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult az indítvány.

¹³⁸ Lásd: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.

Az Alkotmánybíróság továbbá szükségesnek tartotta azt az álláspontját is rögzíteni, hogy a kampánycsend intézménye a választások zavartalanságát biztosító, korlátozó szabályok egyike volt, de nem az egyetlen formája, így megszüntetése nem vezetett volna alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanságát más eszközökkel biztosítja. Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a kampánycsend intézménye nem következett közvetlenül az Alkotmányból, tehát a törvényhozó mérlegelésére tartozott, hogy a választások zavartalansága, a választói akaratok szabad érvényesülése és kifejezésre juttatása céljából a kampánycsend intézményét alkalmazza, vagy egyéb választási garanciális eszközöket vesz igénybe a választások zavartalanságának biztosítására.¹³⁹

Egyéni választókerületben időközi választás kitűzése

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állt fenn annak folytán, hogy az Országgyűlés nem határozta meg az egyéni választókerületi országgyűlési képviselők megbízatásának megszűnésével összefüggésben az időközi választás kitűzésének határidejét.

Az 51/2002. (X. 24.) AB határozatban¹⁴⁰ alkotmányellenes mulasztást állapított meg az Alkotmánybíróság, amiért az Országgyűlés nem határozta meg az egyéni választókerületben az országgyűlési képviselők időközi választása kitűzésének határidejét.

Az indítványozó szerint az időközi választás kitűzésére vonatkozó határidő hiányában¹⁴¹ sérült az Alkotmány 2. § (2) bekezdése, amely értelmében a választók jogosultak voltak arra, hogy választott képviselőjük legyen. Míg az Alkotmány 70. § (1) bekezdése szerinti választójog csak akkor érvényesülhetett, ha a választást az arra illetékes szerv kitűzte. Az indítványozó szerint azonban a mulasztás révén a választási törvények lehetővé tették, hogy az időközi választást minden észszerű időn túl elhúzzák, ezzel – kényszerítő ok nélküli és aránytalan korlátozást megvalósítva – az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is megsértették.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az időközi választás kitűzésére vonatkozó határidő többször módosításra került, és áttekintette a döntést megelőzően született jelentősebb változásokat. Ezt követően rátért a választásra jogosult szerv meghatározására, és leszögezte, hogy az időközi választás kitűzésére az Országos Választási Bizottság (OVV) volt jogosult, azonban sem a Ve., sem a Vjt. nem állapított meg konkrét határidőt az időközi választás kitűzésére vonatkozóan. A testület rávilágított annak veszélyére, hogy ha az időközi választás kitűzésére és megtartására észszerű határidőn belül nem kerül sor, az egyéni választókerületi mandátum a négyéves parlamenti ciklusból akár négy évig is betöltetlenül maradhat.

Összevetve a területi és az országos listás mandátumra vonatkozó szabályozással, amely a parlamenti ciklus közben történő megüresedés eredményeként annak betöltésére

¹³⁹ Az Alkotmánybíróság ezzel gyakorlatilag a jogalkotót igyekezett abba az irányba befolyásolni, hogy iktassa ki a kampánycsend intézményét a magyar választási rendszerből.

¹⁴⁰ 51/2002. (X. 24.) AB határozat, ABH 321.

¹⁴¹ Az indítványozó szerint sem a Vjt., sem a Ve. nem állapított meg határidőt az egyéni választókerületben az időközi választás kiírására.

konkrét határidőt határozott meg,¹⁴² az egyéni választókerületi megbízatás megszűnése esetén viszont az adott választókerület képviselő nélkül maradhatott. Így az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy alkotmányellenes helyzetet idézett elő a szabályozás hiányossága. Rámutatott a testület, hogy amennyiben valamely rendkívüli esemény folytán jelentős számban üresednének meg az egyéni választókerületi megbízatások, akkor az Országgyűlés működőképessége, egyben határozatképessége is veszélybe kerülhet. A törvényhozónak ezért kötelező megteremtenie azokat a feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az egyéni választókerületi képviselői mandátum konkrét határidőn belül ismét betöltésre kerüljön.

Képviselők száma

Nem volt ellentétes az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározott népszuverenitás elvével az, hogy nem népszavazás határozta meg az országgyűlési képviselők választásának részletszabályait.

A 18/B/2002. AB határozattal¹⁴³ befejezett ügyben az indítványozó azon választásra vonatkozó törvényi előírásokat¹⁴⁴ sérelmezte, amelyek szerinte a népszuverenitás elvét korlátozták. Az alkotmányellenességüket azzal indokolta, hogy bizonyos érdekcsoportok külön paktumokban határozták meg az országgyűlési képviselők létszámát, valamint a mandátumok megoszlását az egyéni választókerületek és a pártlisták között. Az indítványozó szerint így olyan képviselő is mandátumhoz juthatott, akit az adott választópolgár nem kívánt támogatni. Álláspontja szerint a legitim Országgyűlés megalakulásához mindenképpen *népszavazást kellett volna tartani a képviselők számáról, valamint a listás képviselők arányáról.*

Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak, és elutasította azt. Indokolása során a népszuverenitás elvét illetően egy korábbi határozata¹⁴⁵ nyomán megerősítette, hogy az elsődlegesen az ország választópolgárainak azon jogában fejeződik ki, hogy választással létrehozzák a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervet, és döntenek az országos népszavazásra bocsátott kérdésekről. Azonban rámutatott arra is, hogy az Alkotmány nem tartalmazott olyan előírást, amely a választási rendszerre vonatkozóan népszavazás tartását tette volna kötelezővé.

A népszuverenitás másik elemeként, az országgyűlés létrehozása vonatkozásában az Alkotmánybíróság felidézte, hogy az Alkotmány nem osztotta meg a képviselői és a közvetlen hatalomgyakorlás között a hatásköröket. A képviselői szervek hatásköre elvileg teljes és általános volt, ehhez képest jelentette a közvetlen demokrácia intézménye a kivételt.¹⁴⁶

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a választási alapelveken kívül az Alkotmány nem tartalmazott rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módja vonatkozásában. Ebből eredően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezett a vá-

¹⁴² A Vjt. 46. § (5) bekezdése értelmében a megszűnt megbízatást a párt az ok felmerülésétől számított 30 napon belül betöltötte.

¹⁴³ 18/B/2002. AB határozat, ABH 2002. 1367.

¹⁴⁴ A Vjt. 4. § (1)–(3) bekezdéseinek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az indítványozó.

¹⁴⁵ Lásd: 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993. 182.

¹⁴⁶ Lásd: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997. 331.

lasztási rendszer és a választási eljárás szabályainak megállapításakor, ezen belül a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét illetően is.¹⁴⁷

2003

A pártok költségvetési támogatása

A pártok törvényes működésének feltételeit nem kellett külön szabályozni. Ennek hiányában sem volt ellentétes az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésével ellentétes a pártok költségvetési támogatásra való jogosultságának szabályozása.

Az Alkotmánybíróság a 1173/B/2001. AB határozatban¹⁴⁸ azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat sértő rendelkezés¹⁴⁹ lehetővé tette, hogy olyan pártok is *költségvetési támogatáshoz* jussanak, amelyeknél a törvényes működési feltételek nem álltak fenn. A törvényhely olyan automatizmust tett lehetővé – az indítványozók szerint – a pártok számára a költségvetésből történő támogatásra, amely figyelmen kívül hagyta az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartásának alapvető követelményét. Az alkotmányellenesség megállapítása és a megsemmisítés mellett a jogszabály értelmezésére, valamint módosítására való felhívás kimondására is kérelmet terjesztettek elő az indítványozók.¹⁵⁰

Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak, ezért elutasította. Döntése kialakításakor figyelemmel volt arra, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezést ugyan már vizsgálta,¹⁵¹ de a jelen ügyben más alkotmányos összefüggésre tekintettel kérték az alkotmányellenesség kimondását, azonban a korábban tett megállapításait most is irányadónak tekintette.

Megerősítette a pártoknak az Országgyűlésben betöltött szerepére vonatkozó korábbi megállapításait, és hangsúlyozta, hogy a pártok a költségvetési támogatásra csak az Alkotmányban és az alkotmányos jogszabályokban rögzített feltételek szerint voltak jogosultak. A testület álláspontja szerint ezért nem volt szükség a pártok költségvetési támogatásának feltételei között a pártok törvényes működésének követelményét külön meghatározni. Rámutatott, hogy az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartását az Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alkotmányos kötelezettségévé tette, ugyanakkor a pártok a törvények betartására a költségvetési támogatástól függetlenül is

¹⁴⁷ Lásd: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.

¹⁴⁸ 1173/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1465.

¹⁴⁹ A Ptv. 5. § (2) bekezdés első mondata volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

¹⁵⁰ A történeti hűséget szolgálja, hogy megemlítsük az indítvány azon elemét, amely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság minősítse az Alkotmány 50. § (1) bekezdésével, 57. § (5) bekezdésével és 70. § (1) bekezdésével ellentétesnek a Legfelsőbb Bíróság mulasztását. Eszerint nem bírálta el a Legfőbb Ügyészségnek azt a kereseti kérelmét, hogy a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) törvényes működésének helyreállítása érdekében hívja össze a KDNP törvényes összetételű legfelsőbb szervét. Az erre irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság, hatáskörének hiányát megállapítva, érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

¹⁵¹ Lásd: 2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 518., amely határozatában az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a pártok költségvetési támogatásának vizsgált jogszabályi feltételrendszere nem sértette a pártok jog- és esélyegyenlőségének alkotmányos követelményét.

kötelesek voltak. A törvényes működés fenntartását pedig a törvényhozó úgy biztosította, hogy lehetővé tette a pártok törvénytértése esetén működésük bírósági felülvizsgálatát.¹⁵² Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a pártok törvényes működésének feltételeit nem kellett külön szabályozni. Szemben az indítványozók állításával, enélkül sem volt az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésével ellentétes a pártok költségvetési támogatásra való jogosultságának szabályozása.¹⁵³

Parlamenti küszöb

A sérelmezett rendelkezés nem tett különbséget a választópolgárok, illetőleg a pártok között, tehát nem volt olyan csoport, amely – a területi és országos listás mandátumok tekintetében – hátrányosan megkülönböztetésben részesült volna.

Mindenképp meg kell említeni az Alkotmánybíróság 351/B/2002. AB végzését,¹⁵⁴ amely a parlamenti küszöb emelése tárgyában született. Bár az Alkotmánybíróság *res iudicata* esetét állapította meg, és eljárását erre tekintettel megszüntette, végzése a választáshoz való joggal kapcsolatos korábbi döntéseinek¹⁵⁵ meghatározó gyűjteményét tartalmazza.

Az indítványozó azért kérte a sérelmezett jogszabályi rendelkezés¹⁵⁶ alkotmányossági vizsgálatát, mert álláspontja szerint *a parlamenti küszöb 4-ről 5%-ra emelése* ellehetetlenítette a kisebb pártokat, és ez egyúttal kiüresítette a választójog egyenlőségének elvét. Szerinte a parlamentáris demokráciát a konstruktív bizalmatlanság intézménye eleve biztosította.

Az Alkotmánybíróság ugyan mellőzte az érdemi vizsgálatot, de megerősítette, hogy a már korábban is vizsgált szabályozás nem tett különbséget a választópolgárok, illetőleg a pártok között, tehát nem volt olyan csoport, amely – a területi és országos listás mandátumok tekintetében – hátrányosan megkülönböztetésben részesült volna. A feltételek mindenki számára egyenlőek voltak, így a negatív diszkrimináció lehetősége fel sem merülhetett. Rámutatott továbbá a testület arra, hogy a jogalkotó széles mérlegelési joggal rendelkezett a választási rendszer és a választási eljárás szabályainak kialakításakor.

A választójog egyenlőségének és a parlamenti küszöb szabályának alkotmányjogi összefüggéseivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság fenntartotta, hogy a választójog egyenlősége nem jelentette azt, hogy a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő mértékben érvényesülne. Ugyan az Alkotmány kinyilvánította a választójog egyenlőségét, azonban az állampolgárok politikai akaratának a képviselők útján történő, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez. A testület

¹⁵² Lásd: Etv. 10. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdése.

¹⁵³ Az Alkotmánybíróság gyakorlatát figyelve érdekesnek tűnhet, hogy az indítvány tartalma szerint alapvetően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult. A testület azonban itt nem tartotta szükségesnek az áttérést a mulasztásos eljárásra.

¹⁵⁴ 351/B/2002. AB végzés, ABH 2003. 1891.

¹⁵⁵ Kiemelten szerepeltette a végzés a 1040/B/1999. AB határozatot (ABH 2001. 1098.), a 3/1991. (II. 7.) AB határozatot (ABH 1991. 15.), valamint a 809/B/1998. AB határozatot (ABH 2000. 783.). Megjegyzendő, hogy ez utóbbi a *helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek* választására vonatkozó szabályozás vizsgálata során született.

¹⁵⁶ A Vjt. 8. § (5) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítását kérte az indítványozó.

álláspontjának összegzéseként kiemelte, hogy a választójog egyenlőségének alkotmányos elve azt a két követelményt támasztotta a jogalkotóval szemben, hogy egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.¹⁵⁷

A választások tisztasága/nem a lakóhelyükön szavazók

Amíg a közvélemény-kutatási adatok megismerhetőségét nem tartotta alkotmányosan elfogadható indoknak a testület az igazolással történő szavazás kizárására, mivel úgy vélte, hogy ezáltal a jogalkotó a választójogot aránytalan mértékben korlátozta volna, amikor már tényleges választási adatok (az első forduló eredménye) váltak megismerhetővé, a választások tisztaságának biztosítása érdekében a jogalkotó a választójog lényeges tartalmának korlátozása nélkül zárta ki az igazolás alapján történő szavazás lehetőségét.

Bár konkrét jogszabályi rendelkezések utólagos normakontroll-eljárásban történő vizsgálatának kezdeményezésére irányult a beadvány, lényegében általánosságban a választások manipulálhatóságát állította az indítványozó a 338/B/2002. AB határozattal¹⁵⁸ zárult ügyben. Az elsődlegeskérelem arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg azt a jogszabályi rendelkezést,¹⁵⁹ amely lehetővé tette, hogy a választópolgárok saját belátásuk szerint dönthessék el, melyik egyéni választókerületben voksolnak. Az indítványozó szerint ez a tényleges *választói akarat manipulálását* jelentette, hiszen a pártok az előzetes közvélemény-kutatási eredmények ismeretében előre modellezhették a várható szavazatok alakulását.

Az indítványozó szerint ennek révén sérült azoknak a választópolgároknak a képviselői joga, akik *a lakóhelyük szerinti szavazóköri*ben voksoltak, mivel választói akaratuktól eltérően a máshonnan tömegesen érkezett ellentétes érdekű szavazatok kedvezőtlenül befolyásolhatták a választások eredményét. Ez pedig az indítványozó álláspontja szerint a jogegyenlőség (Alkotmány 57. § és 70/A. §) sérelméhez vezetett. Ez a szabályozás véleménye szerint nem volt összeegyeztethető a jogállamisággal, valamint az Alkotmány 8. és 54. §-ával sem.

Az indítványozó a választások tisztaságának sérelmét olyan mértékűnek ítélte, hogy kérte az Alkotmánybíróságtól a 2002. évi országgyűlési képviselő-választás eredményének megsemmisítését, valamint bizonyos választási adatok beszerzését indítványozta az Országos Választási Bizottságtól.

Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak, és részben elutasította, részben pedig visszautasította. Indokolása kiindulópontjaként ismét rögzítette a tes-

¹⁵⁷ Önmagában a küszöb értékének felemelése, az, hogy ezáltal nehezebbé vált volna a parlamentbe jutás, különösen a kisebb pártokra nézve hátrányos helyzetet teremtve, nem kapott szerepet az alkotmánybírói eljárásban. Pedig különösen érdekes lett volna az ez irányú alkotmányossági vizsgálat lefolytatása a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatra tekintettel, amelyben – többek között – éppen egy esetlegesen túl magas küszöbérték bevezetésének esélyeit latolgatta a testület, a frakcióállítási szabályainak tükrében.

¹⁵⁸ 338/B/2002. AB határozat, ABH 2003. 1504.

¹⁵⁹ A Ve. 89. §-a tartalmazta a szavazás napján lakcímétől távol tartózkodókra vonatkozó szabályozást, valamint az igazolás intézményének jogszabályi kereteit.

tület, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított választójog mindkét alakzatát, tehát az aktív és a passzív választójogot egyaránt alapvető jognak tekintette. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a törvényhozó az Alkotmány 71. § (3) bekezdéséből eredő felhatalmazással rendelkezett a választásokra vonatkozó szabályok megalkotására, azonban ennek során is figyelemmel kellett lennie az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakra, tehát az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályozást törvényi szinten kellett megállapítania, és alapvető jog lényeges tartalmát még törvény által sem korlátozhatta.

Egy korai határozatára¹⁶⁰ visszautalva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a választójog alkotmányjogi tartalmát illetően a választójog kiemelkedően fontos alapjog, ugyanakkor sem a választójog általánossága, sem egyenlősége nem tekinthető abszolút érvényűnek, tehát korlátozhatatlannak. Viszont éppen a különösen fontos állampolgári jogi jellegre tekintettel akár az egyenlőség, akár az általánosság korlátozását csak jelentős elvi indok alapján tartotta elfogadhatónak és alkotmányosnak. Hangsúlyozta a testület, hogy sem kényelmi szempontok, sem olyan technikai nehézségekre való hivatkozás, amelyek egyébként áthidalhatók, vagy éppen a választási eredmények minél rövidebb időn belüli nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul a választójog korlátozásához.

Felidézte az Alkotmánybíróság, hogy egy másik határozatában¹⁶¹ nem minősítette alkotmányellenesnek azt a szabályozást, amely a választások tisztaságának védelmére és a választási visszaélések megelőzésére tekintettel csak az első fordulót megelőzően tette lehetővé az igazolással rendelkezők számára a lakóhelytől távol történő szavazást. Az első forduló követően viszont kizárta ezt a lehetőséget.

Az általánosság elvének tartalmi elemeit vizsgálva az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a választójog akkor érvényesül az általánosság elvének megfelelően, ha a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy előzetes igazolás alapján a szavazás napján nem a lakóhelyükön tartózkodó magyar állampolgárok is részt vehessenek a választásokon. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság indokoltnak tartotta, hogy a jogalkotó az igazolással történő szavazás esetén, a jogállamiság követelményét szem előtt tartva, a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályokat alkosson. E szabályok megalkotása és érvényesítése ugyanis a választások tisztaságának védelmére szolgálnak. A testület rámutatott, hogy a választás tisztaságának megóvását, a választási csalás megakadályozását, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlást az alapelvek között rögzítette a törvény,¹⁶² és ezen általános megfogalmazás konkretizálását tartalmazta az indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezés. A jogalkotó a jogállamiság követelményének megfelelő eljárási garanciákat épített be a visszaélések megelőzésére, és ilyennek tekintette a testület azt a szabályozást, miszerint az igazolás kiadásával egyidejűleg a választópolgárt törölni kellett a lakcím szerinti névjegyzékből, valamint azt is, hogy a tartózkodási helyen szavazó választópolgárokról külön nyilvántartást kellett vezetni. További lényeges törvényi garanciaként kezelte az Alkotmánybíróság az időkorlátot, azaz hogy az igazolás révén gyakorolt választójoggal csak akkor lehetett élni, ha legkésőbb az első fordulót megelőző második napon kérték a tartózkodási hely szerinti névjegyzékbe való felvételt.

¹⁶⁰ Lásd: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 19.

¹⁶¹ Lásd: 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994. 696.

¹⁶² Lásd: Ve. 3. §-át, amely ezek mellett az önkéntes részvételt (mind a jelölésben, mind a választási kampányban és a szavazásban) az esélyegyenlőséget a jelölt és a jelölő szervezetek között, valamint a jogorvoslatot is rögzítette.

A testület arra is rámutatott, hogy az első fordulót követően ismertté váltak az első forduló során született választási eredmények, ennek nyomán viszont a választások tisztaságának sérelmére vezetett volna, ha ezen eredmények ismeretében a két forduló között is lehetőség lett volna arra, hogy a választópolgár másutt adja le szavazatát, mint az első fordulóban.

Kiemelte az Alkotmánybíróság a közvélemény-kutatási adatok és a választási (rész)eredmények alkotmányjogi megítélése közötti különbséget. Eszerint az első fordulót megelőzően csupán a közvélemény-kutatási adatok álltak rendelkezésre, amely adatok megismerését azonban nem tartotta kellő indoknak a testület arra, hogy a jogalkotó emiatt kizárja az igazolás alapján a lakóhelytől távol történő szavazás lehetőségét. Míg a közvélemény-kutatási adatok megismerhetőségét nem tartotta alkotmányosan elfogadható indoknak az igazolással történő szavazás kizárására a testület, mivel úgy vélte, hogy ezáltal a jogalkotó a választójogot aránytalan mértékben korlátozta volna, amikor már tényleges választási adatok (az első forduló eredménye) váltak megismerhetővé, úgy ítélte meg, hogy a választások tisztaságának biztosítása érdekében a jogalkotó a választójog lényeges tartalmának korlátozása nélkül zárta ki az igazolás alapján történő szavazás lehetőségét.

Az indítványozó azon állítását illetően, miszerint a sérelmezett szabályozási mód sértette a jogegyenlőséget, az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a jogalkotó az első fordulót megelőzően minden választópolgárra nézve azonos feltételek mellett biztosította az átjelentkezés lehetőségét, és a második fordulót megelőzően ugyancsak valamennyi választópolgárra nézve egységes szabályozást alkalmazva tiltotta meg ennek lehetőségét, így a jogegyenlőség sérelme nem volt megállapítható. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés és az Alkotmány emberi méltóságra vonatkozó 54. §-a, valamint a bíróság előtti egyenlőséget és a bírósághoz fordulás jogát megfogalmazó 57. §-a között pedig nem volt alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés megállapítható.

Az indítványt e részében tehát az Alkotmánybíróság elutasította, míg a 2002. évi országgyűlési választások eredményének megsemmisítésére irányuló részében hatáskörének hiányát kimondva visszautasította.¹⁶³

Választási reklám/jogorvoslat

A politikai hirdetések műsorszolgáltatók általi közzétételével kapcsolatos hatékony jogorvoslati eljárás speciális szabályainak hiánya olyan helyzetet teremtett, amelyben sérült a demokratikus jogállam elvének a demokratikus rendszerre vonatkozó azon követelménye,

¹⁶³ Az egyhangúnak korántsem nevezhető döntéshozatal körüli szakmai vitát jól érzékelteti, hogy a határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában Bihari Mihály alkotmánybíró a kérdést a többes szavazat leadással szembeni garanciára kívánta szűkíteni. Álláspontja szerint a választók lakóhely szerinti „röghöz kötése” alkotmányellenes eszköze a többes szavazás kizárásának. Úgy vélte, hogy önmagában a visszaélés lehetősége nem jelenthet alkotmányos indokot a választójog korlátozására. Ezzel szemben Tersztyánszkyné Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleményében – amelyhez Bagi István, Harmathy Attila és Strausz János alkotmánybírák is csatlakoztak – mulasztás megállapítását tartotta volna helyénvalónak, mivel – amennyiben a testület érdemben vizsgálta volna az indítványozói állítást, miszerint a sérelmezett jogi szabályozás lehetőséget adott a tömeges visszaélésekre – megállapítást nyert volna, hogy a jogalkotó nem gondoskodott kellően a visszaélések elkerülését szolgáló garanciális előírások megalkotásáról.

miszerint a választási eljárás alapelvei közé tartozott az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között.

A 60/2003. (XI. 26.) AB határozatban¹⁶⁴ az Alkotmánybíróság a választási reklámok, illetve az ehhez kapcsolódó jogorvoslat jogi kereteivel foglalkozott. Az országgyűlési választásokhoz csak áttételesen kapcsolódó komplex alkotmányossági problémát az indítványozó mulasztás megállapítására irányuló beadványában jelezte. Eszerint a műsorszolgáltatókra vonatkozó törvényi szabályozás¹⁶⁵ lehetlenné tette, hogy a választási kampány idején valamelyik párt reklámfilmjének sugárzását megtagadó döntés elleni panaszt még a kampányidőszakban elbírálják. Indítványkiegészítésében az indítványozó azt is kérte az Alkotmánybíróságtól, állapítsa meg, hogy az Országgyűlés nem rendelkezett a műsorszolgáltató által elkövetett törvénysértés elleni panasznak a választási kampányidőszakon belüli elbírálásról, amivel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Kérte továbbá a választási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozás azon rendelkezéseinek¹⁶⁶ megsemmisítését, amelyek értelmében alkalmazandók a sérelmezett – a kampányidőszakon belüli panasz elbírálást lehetlenné tevő – általános előírások.

Az Alkotmánybíróság a beadványt tartalmilag vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy az alapvetően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult, és a megjelölt jogszabályi rendelkezések csak annyiban kapcsolódtak az alkotmányossági problémához, hogy a szabályozás nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely lehetővé tette volna a jogorvoslati eljárásnak a kampányidőszak alatti elintézését. Rávilágított az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó által sérelmezett, a választási eljárásra vonatkozó törvényi előírás a jelöltek, illetve a jelöltállító szervezetek azonos szereplési feltételeinek biztosítását rögzítette, és csak ennek háttérben hívta fel a jogalkotó a műsorszolgáltatókra vonatkozó törvényi szabályozást, tehát nem önálló szabályozásról, hanem utaló szabályról volt szó.

Ennek szem előtt tartásával az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület Panaszbizottsága eljárására vonatkozó törvényi rendelkezések nem sértették a szólásszabadság, a sajtószabadság és a közérdekű adatok megismerésének jogáról szóló alkotmányi előírásokat.

Azonban a mulasztást állító indítványi elem tekintetében, tehát az általános jogorvoslati határidők alkalmazásának problémáját illetően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy volt-e olyan jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladat, amelynek elmulasztásával alkotmányellenes helyzet állt elő,¹⁶⁷ illetve valamely alapvető jog érvényesüléséhez közvetlenül az Alkotmányból származott-e jogalkotás szükségessége. Ez utóbbit illetően az Alkotmánybíróság felidézte, hogy korábban már megállapította a részletes szabályozás szükségességét a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása terén a rádió és televízió

¹⁶⁴ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003. 620.

¹⁶⁵ Az Mtv. 49. § (3)–(4) és (6) bekezdését, valamint az 51. § (1)–(2) bekezdéseit jelölte meg az indítványozó.

¹⁶⁶ Ve. 44. §-a rögzítette, hogy a kampányidőszakban a műsorszolgáltatók a jelölőszervezetek, illetve a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetését, amelyhez nem fűzhetek véleményt vagy értékelő magyarázatot. A műsorszolgáltatók választási kampányban való részvételére egyebekben a rádiózásról és a televíziózásról szóló törvényt rendelte alkalmazni.

¹⁶⁷ Lásd: Abtv.1. 49. § (1) bekezdése.

zását megtagadó, illetve mellőző műsorszolgáltatók elleni panaszok kampányidőszakban történő elbírálásának biztosítására.

A képviselők mentelmi joga

Nem volt szó arról, hogy a képviselők valamely privilegizált perbeli jogállása a törvény előtti egyenlőség sérelméhez vezetett volna. Amennyiben ugyanis az Országgyűlés a képviselő mentelmi jogát felfüggesztette, nem volt akadálya annak, hogy bíróság elé állítsák, és ebben az esetben az ügyet ugyanazon szabályok szerint kellett elbírálni, mint a többi állampolgár esetében. A mentelmi jog felfüggesztése mellett is a bíróság előtti egyenlőség elve maradéktalanul érvényesült, és a képviselőt a bírósági eljárásban többletjogok nem illették meg.

A 830/B/1998. AB határozatban¹⁷³ a képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályozást¹⁷⁴ vizsgálta az Alkotmánybíróság. A testület nem találta megalapozottnak és elutasította azt az indítványt, amely szerint a képviselők mentelmi jogát a jogalkotó indokolatlanul széleskörűen állapította meg, ezzel mintegy korlátlan mentességet biztosítva a képviselőknek a bármikor és bárhol elkövetett bűncselekményeik felelőssége alól. Ezen túlmenően azt is sérelmezte az indítványozó, hogy a politikai pártok küldötteiből álló parlament az esetek többségében nem függesztette fel a bűncselekménnyel gyanúsított képviselők mentelmi jogát, ezáltal megakadályozva a pártatlan bíróság által lefolytatandó büntetőeljárást és az igazságszolgáltatás érvényesítését. Ez pedig – az indítványozó szerint – védtelenné tette az egyszerű állampolgárokat a képviselők által ellenük elkövetett különféle bűncselekményekkel szemben.

Továbbá az indítványozó szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések ellentmondásban voltak egymással, ezáltal a kialakult „szokásjog”, és a helytelen büntetőbírói gyakorlat oda vezetett, hogy a bíróságok még azokban az esetekben is kezdeményezték a mentelmi jog felfüggesztését, amikor a képviselőt – kivételként – nem is illette meg a mentelmi jog. Ez a helytelen bírói gyakorlat azt eredményezte, hogy a bíróságok ahelyett, hogy csupán felfüggesztették volna a büntetőeljárást, azt indokolatlanul megszüntették, még azokban az esetekben is, amikor az indítványozó szerint azt le kellett volna folytatniuk.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők mentelmi jogát mint jogintézményt maga az Alkotmány deklarálta. A törvény ennek alapján határozta meg a mentelmi jog tartalmát és terjedelmét, mivel ezt az Alkotmány külön törvényre bízta. A mentelmi jog viszont, mivel magában az Alkotmányban szabályozott jogintézményről volt szó, alkotmánybírói vizsgálat tárgyát nem képezte, mert az Alkotmány felülbírálatára nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az indítványozó azon állítását illetően, miszerint a jogalkotó túlzottan széles körben határozta meg a felelősségmentesség körét azáltal, hogy csak három bűncselekmény tekintetében tett kivételt, a testület hangsúlyozta, hogy a szabályozás tárgyát és terjedelmét tekintve

¹⁷³ 830/B/1998. AB határozat, ABH 2003. 1072.

¹⁷⁴ 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról (a továbbiakban: Kjt.), amelynek 4. §-a, valamint 5. §-ának (1) és (6) bekezdései alkotmányossági vizsgálatát kérte az indítványozó.

jogalkotói hatásköréről volt szó. Ugyanis a jogalkotó hatáskörébe tartozott – az alkotmányos büntetőjog keretein belül – annak eldöntése, hogy mely cselekményeket minősített büntendővé, illetve hogy adott esetben ezekhez milyen büntetethez vezető kizáró okokat kapcsolt. A testület álláspontja szerint nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hogy célszerűbb vagy helyesebbnek vélt jogi megoldást alkosson, vagy ilyen megoldást javasoljon.

Ami az indítványozó szerinti jogszabályi önellentmondást és az ennek nyomán kialakult jogalkalmazói gyakorlatot illeti, az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az ítélezési gyakorlat esetleges következetlensége hatáskör hiányában nem képezte alkotmánybírói vizsgálat tárgyát.¹⁷⁵ Azonban egy jogszabályon belüli ellentétes szabályozás elvileg felvetheti az alkotmányellenesség kérdését, amennyiben olyan mértékű jogbizonytalanságot idéz elő, amely már az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményét sérti.¹⁷⁶ Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy nem volt kimutatható a támadott jogszabályi rendelkezések közötti olyan kollízió, amely a jogbiztonságot érintő alkotmányellenességhez vezetett volna.

Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta azt is kifejteni, hogy míg a sérelmezett 4. § a felelősségmentesség, addig az 5. § (1) bekezdése a sérthetlenség fogalmát határozta meg. A felelősségmentesség a képviselőre és a volt képviselőre egyaránt vonatkozott, és néhány kivételtől eltekintve feltétlen és örök mentességet jelentett mind büntetőjogi, mind polgári jogi értelemben, amennyiben a vád vagy kereset tárgyát képező magatartást a képviselői mandátum ideje alatt és a képviselői megbízással összefüggésben valósították meg.

A sérthetlenség ezzel szemben a volt képviselőt nem, csak a képviselőt, valamint a választási időszakban a képviselőjelöltet illette meg, és csak a szabálysértés/büntetőeljárás területén, viszont bármely szabálysértést és bűncselekményt illetően, nemcsak a képviselői vagy jelölti jogállással összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy a két kategória mind személyi, mind tárgyi terjedelmét tekintve elkülönült egymástól, így valójában összeütközés nem állt fenn a jogszabályon belül.

Az Alkotmánybíróság arra is kitért, hogy az Alkotmánynak a bíróság előtti egyenlőséget deklaráló 57. § (1) bekezdése, amelyet eljárásjogi alapelvként kezelt, nem állt alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 20. § (3) bekezdésében rögzített mentelmi jog intézményének az indítványozó által sérelmezett törvényi előírásaival. A testület szerint ugyanis nem volt szó arról, hogy a képviselők valamely privilegizált perbeli jogállása a törvény előtti egyenlőség sérelméhez vezetett volna. Amennyiben ugyanis az Országgyűlés a képviselő mentelmi jogát felfüggesztette, nem volt akadálya annak, hogy bíróság elé állítsák, és ebben az esetben az ügyet ugyanazon szabályok szerint kellett elbírálni, mint a többi állampolgár esetében. A mentelmi jog felfüggesztése mellett is maradéktalanul érvényesült a bíróság előtti egyenlőség elve, és a képviselőt a bírósági eljárásban többletjogok nem illették meg.

¹⁷⁵ Ekkor még nem létezett a bírósági döntés elleni alkotmányjogi panasz intézménye. Csupán az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával meghozott bírósági döntés ellen volt lehetőség az Alkotmánybírósághoz fordulni, egyedi, utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezve. Lásd: Abtv.I. 48. §.

¹⁷⁶ Lásd: 21/1993. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1993. 172.

2004

Az Európai Parlament tagjainak választása

Mivel az Alkotmány nem tartalmazott rendelkezést az európai parlamenti képviselők választási rendszerére, ezen belül is a listás választásra vonatkozóan, fel sem merülhetett, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek lettek volna az Alkotmány rendelkezésével.

Jogtörténeti érdekességként mindenképpen megemlítendő a 13/2004. (IV. 20.) AB határozat,¹⁷⁷ amely ugyan nem a szorosán vett országgyűlési választások kérdésével foglalkozott, de a választójog alkotmányi szintű szabályainak jelentős változását hozó EP-választásokra vonatkozó törvényi szabályozás kapcsán olyan új elemeket épített be az alkotmányossági vizsgálat terén, amelyek a későbbi, konkrét ügyek megítélését is tovább árnyalta.

Tartalmi azonosságukra tekintettel egyesítette és egy eljárásban bírálta el az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat, amelyek az Európai Parlament tagjainak választására vonatkozó szabályozás¹⁷⁸ alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak.

Az indítványozói kérelmek között szerepelt a választójog általánosságának és egyenlőségének, a szavazás közvetlenségének és titkosságának sérelme. Az indítványozói állítás szerint mindezeknek ellentmondott az a szabályozás, amelynek értelmében az (európai) parlamenti választásokon a választhatóság joga két feltételhez volt kötve: egyrészt csak olyan választópolgár volt megválasztható, aki az adott pártlistán szerepelt, másrészt az adott pártnak listát kellett állítania. Ez viszont az indítványozó szerint a párttagságot feltételezte, egyben diszkriminálta a pártokhoz nem tartozó személyeket, megakadályozva és korlátozva a passzív választójog gyakorlását. Ez szerinte ellentétben állt a jelöltek és jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőségi elvvel.

Egy másik indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén túl a 8. § (2) bekezdésének sérelmét is eredményezték, mivel a választás, és a közügyek vitele olyan alapvető állampolgári jogoknak minősültek, amelyek tartalmának lényeges korlátozását jelentette, hogy csak politikai pártoknak adott lehetőséget a jelöltállításra, kizárva az állampolgárok, illetve a civil szervezetek körét. Úgy vélte továbbá, hogy a támadott rendelkezések ellentétben álltak az Alkotmány 70. § (4) bekezdésében biztosított, a közügyek viteléhez, közhivatal viseléséhez való joggal is, valamint a 70/A. § (3) bekezdésében biztosított jog- és esélyegyenlőség elvével.

Volt olyan indítványozó, aki külön kiemelte, hogy az uniós csatlakozás révén a későbbiekben hatályba lépő alkotmánymódosítással¹⁷⁹ is ellenétes volt a törvényi szabályozásnak

¹⁷⁷ 13/2004. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2004. 230.

¹⁷⁸ 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról (a továbbiakban: EPvt.).

¹⁷⁹ Lásd: 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, amelynek 7. §-a tartalmazta a sérelmezett rendelkezést. A jelen ügyben vizsgált előírások az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján léptek hatályba. Eszerint az Alkotmány új 70. § (4) bekezdése kimondta: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választható és választó legyen.”

a pártlistára vonatkozó része, ezért a kifogásolt törvényi rendelkezések és a törvény egészének visszamenő hatályú megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy amennyiben rendelkezett hatáskörrel az EPvt. alkotmányosságának vizsgálatára, az éppen az, hogy a csatlakozásra figyelemmel módosított Alkotmány milyen rendelkezéseket tartalmazott az Európai Parlament tagjai megválasztására. E körben az Alkotmány 71. § (3) bekezdéséből kiindulva leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választására vonatkozóan külön – kétharmados – törvényi szabályozást írt elő maga az Alkotmány. Ugyanakkor rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány az Európai Parlament képviselőinek választási rendszeréről nem rendelkezett, annak szabályozását külön törvényre utalva az Európai Parlament tagjai választási rendszerének, ezen belül a jelölés módjának szabályozásában a jogalkotó széles döntési szabadsággal rendelkezett. Ezt a szabályozást végezte el az Országgyűlés az EPvt. megalkotásával. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a szabályozásnak az volt a sajátossága, hogy az Európai Parlament tagjai választásának várható időpontja miatt – a választás törvényes előkészítése érdekében – az Országgyűlésnek az EPvt.-t az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően kellett megalkotnia. Ezért a 2004. évi európai parlamenti választások előkészítése során úgy kellett eljárni, mintha a Magyar Köztársaság ekkor már az Európai Unió tagja lett volna.

Azon indítványozói állítást vizsgálva, amely a listaállításra vonatkozott, abból indult ki az Alkotmánybíróság, hogy a listaállítás módjáról a csatlakozási okmány nem rendelkezett, ennek szabályozása a tagállamok hatáskörébe tartozott, és az okmányon túlmenően az Országgyűlésnek széles önállósága volt az európai parlamenti képviselők választási rendszerének szabályozását illetően. Mivel pedig az Alkotmány nem tartalmazott rendelkezést az európai parlamenti képviselők választási rendszerére, ezen belül is a listás választásra vonatkozóan, a testület megítélése szerint fel sem merülhetett, hogy az EPvt. támadott rendelkezései ellentétesek lettek volna az Alkotmány rendelkezésével.

Miután két indítványozó is az alkotmányos alapelvek sérelmére hivatkozással kifogásolta a támadott rendelkezéseket, amelyek szerintük a passzív választójog alkotmányellenes korlátozását jelentették, az Alkotmánybíróság áttekintette a passzív választójog tartalmával kapcsolatosan a korábbi határozataiban tett megállapításait.¹⁸⁰ A testület megerősítette, hogy az Alkotmány – a 71. §-ban meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmazott rendelkezéseket a választójog gyakorlására vonatkozóan. Ebből következően az Országgyűlésnek széles döntési szabadsága volt a választási rendszer kialakítása, a választási eljárás szabályainak megalkotása során, azonban ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatta, tehát úgy kellett ezeket a szabályokat megalkotnia, hogy azok az Alkotmányban rögzített alapvető jogokat alkotmányellenes módon ne korlátozzák. Rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány nem biztosított alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezett és képviselő akart lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként indulhasson, a jelöltté válás ugyanis önmagában nem alkotmányos alapjog. Ezt analógiaként kezelve, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a pártlista alkalmazása

¹⁸⁰ A testület a 63/B/1995. AB határozatot (ABH 1996. 509.), valamint az 5/2002. (II. 22.) AB határozatot (ABH 2002. 78.) jelölte meg nevesítve.

nem jelentette a passzív választójog tartalmának korlátozását, és ebben az összefüggésben nem ütközött alkotmányos alapelvekbe.

Az Alkotmánybíróság külön kitért arra, hogy az Európai Parlament tagjai választásánál a törvényalkotó a Magyar Köztársaság egész területét egy választókerületnek nyilvánította, az arányos képviselő elve alapján a listás választási rendszert választotta, ez pedig a testület álláspontja szerint nem sértette az Alkotmány rendelkezését, és nem ütközött alkotmányos alapelvekbe.

A jogegyenlőség és az esélyegyenlőség alkotmányos elveinek sérelmét állító indítványi részt illetően az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdése tartalmazta a választójog egyenlőségének az elvét, amely a testület szerint azt jelentette, hogy a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek, és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kellett lenniük.¹⁸¹ A jogegyenlőség megvalósítása, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésének kötelezettsége a választójogi törvény szempontjából azt jelentette, hogy az államnak azonos feltételeket kellett biztosítania minden, a választáson indulni szándékozó számára.¹⁸² Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés azonos törvényi feltételeket biztosított az európai képviselői választásokon indulóknak, ezért az nem volt ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakkal, és az azonos törvényi feltételek következtében megfelelt az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglaltaknak is.

A pártlista intézménye az indítványozók állítása szerint alkotmányellenes megkülönböztetést eredményezett a választópolgárok között, mivel csak az volt választható, aki pártlistán jelöltként szerepelt. Az egyik indítványozó értelmezése szerint ezáltal csak párttag szerepelhetett az adott párt listáján. Az Alkotmánybíróság azonban egyértelművé tette, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nem tartalmazott ilyen törvényi feltételt. A hátrányos megkülönböztetés tekintetében pedig az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a diszkrimináció Alkotmányban meghatározott tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Amennyiben a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jog sérelmére vezetett. Az Alkotmánybíróság ismételtén rámutatott, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között alkalmazott különbségtételt, alkotmányos indok nélkül ugyanis nem minden jogi megkülönböztetés minősül alkotmányellenesnek. Így nem minősítendő megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapított meg eltérő rendelkezéseket.¹⁸³

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Európai Parlament tagjainak választása arányos választási rendszerben, listás szavazással történt.¹⁸⁴ Listát pedig a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett pártok állíthattak. Az indítványozók

¹⁸¹ Lásd: 33/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 221.

¹⁸² Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15.

¹⁸³ Korábbi határozatai közül az Alkotmánybíróság a 408/H/1998. AB határozatot (ABH 2000. 760.), a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatot (ABH 1990. 46.), a 21/1990. (X. 4.) AB határozatot (ABH 1990. 73.), a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatot (ABH 1992. 280.), a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatot (ABH 1994. 197.), valamint a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatot (ABH 1997. 130.) emelte ki.

¹⁸⁴ Lásd: EPvt. 2. § (1) bekezdés.

szerint az európai parlamenti képviselők kizárólag pártlistán történő választása azért volt diszkriminatív, mert kizárta, hogy egyéni választópolgár, társadalmi szervezet vagy civil szervezet állítson listát. Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy listát értelemszerűen csak szervezet állíthat, ezért fogalmilag kizárt, hogy választópolgár egyénileg állítson listát.

Ami a pártoknak, társadalmi (civil) szervezeteknek a választási rendszer szempontjából történő megkülönböztetését illeti, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy annak észszerű oka, alkotmányos alapja volt. A pártokat ugyanis az egyesülési jog alapján létrejövő egyéb szervezetekhez képest többletjogosítványok illetik meg, és sajátos köteleességek terhelik, amelyek különösen az aktív és passzív választójog gyakorlása, ezen belül is a jelöltállítás terén nyilvánulnak meg.¹⁸⁵ Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel kijelentette, hogy a pártok és egyéb társadalmi szervezetek a jelöltállítás tekintetében nem képeztek azonos jogalanyi kört, ezért az eltérő rendelkezések nem minősültek alkotmányellenes megkülönböztetésnek.

Szintén megalapozatlannak találta a testület azon indítványozói állításokat, amelyek szerint a pártlista korlátozta volna a választópolgárt passzív választójogának gyakorlásában. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a pártlista állítása azon túl, hogy a listán jelöltként szereplésnek nem volt törvényi feltétele a párttagság, nem jelentett alkotmányellenes korlátot azon választópolgár számára, aki jelöltként kívánt indulni a választáson. Mivel mindenkinek joga volt arra, hogy másokkal szervezeteket, közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen, az érintett személytől függött, hogy milyen formációban vesz részt, legyen az párt, amely az országgyűlési választáson is jelöltet állíthat, vagy ezen jogosultsággal nem rendelkező szervezet.

Az indítványozói állítások között a közügyek viteléhez, a közhivatal viseléséhez való jog sérelme is szerepet kapott. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette,¹⁸⁶ hogy ugyan nem tagadható a választójog és a választás közügyi vonatkozása, de a közügyekben való részvétel, a közhivatal viselése nem tekinthető olyan alanyi jognak, amelyből az európai parlamenti választáson a jelöltté válás közvetlenül levezethető lett volna, ezért az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés nem állt fenn az Alkotmány 70. § (4) bekezdésében megállapított és az indítványban hivatkozott rendelkezések között.

Külön érdekességként kell megemlítenünk a még hatályba nem lépett alkotmányrendeletkezés vonatkozásában lefolytatott alkotmányossági vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság ugyanis azt is megvizsgálta, hogy az EPvt. támadott rendelkezései nem álltak-e ellentétben az Alkotmánynak majd csak később (az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján) hatályba lépő új rendelkezésével. A testület megállapította, az új alkotmányi rendelkezés már érvényes volt, de az indítvány elbírálásakor még nem volt hatályos. Ez a tény azonban nem képezte akadályát annak, hogy a testület állást foglaljon, és az új alkotmányi szabályokra tekintettel – miszerint azok sem rendelkeztek az európai parlamenti képviselők választásának rendjéről, tehát azt továbbra is az Országgyűlés önállóan határozza meg –, az EPvt. támadott rendelkezései nem álltak ellentétben az Alkotmány később hatályba lépő rendelkezésével.

¹⁸⁵ Lásd: 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002. 33.

¹⁸⁶ Lásd: 1243/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 663.

A választás napján külföldön tartózkodók szavazása

Az aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos, alapvető jognak tekintendő, amely csak akkor képes érvényesülni, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit.

A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat¹⁸⁷ a választás napján külföldön tartózkodók szavazásának problémájával foglalkozott. Nem először szerepelt a kérdés az Alkotmánybíróság előtt, és a tárgyban született alkotmánybíróági döntések jól példázzák, hogy maga az alkotmánybíróági gyakorlat sem tekinthető „köbe vésett”, az alkotmányi és a jogszabályi környezettől független, megváltoztathatatlan döntéshozatalnak.

Az indítványozó egy országos népszavazást elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmével együtt terjesztette elő azon indítványát, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő, hogy bár a 2004. május 1-jén hatályba lépett rendelkezések értelmében az országgyűlési képviselők választásán, valamint az országos népszavazáson részt vehettek azok a választópolgárok is, akik a szavazás napján nem tartózkodtak a Magyar Köztársaság területén, a Ve. szabályai csak az európai parlamenti képviselők választása tekintetében állapították meg az ehhez szükséges eljárási szabályokat. Az indítványozó álláspontja szerint a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogát sértette, hogy az országgyűlési képviselők választása és az országos népszavazás esetében nem volt szabályozva a szavazásban való részvételük rendje. Az Alkotmánybíróság a kérelmeket elkülönítette, és külön eljárásban bírálta el.¹⁸⁸

Az Alkotmánybíróság elsőként – korábbi gyakorlatára figyelemmel¹⁸⁹ – azt vizsgálta, hogy fennáll-e a mulasztás megállapításának esete. Ennek megítéléséhez azonban az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie a külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogára vonatkozó szabályozás alakulását és annak alkotmányossági vizsgálata során kialakított alkotmánybíróági gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság felidézte, hogy első ízben alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt a szabályozást,¹⁹⁰ amely értelmében a választásban akadályozottnak minősült az a személy, aki a választás napján külföldön tartózkodott. A határozat úgy érvelt, hogy a szabályozás nem volt alkotmányellenes azon állampolgárok tekintetében, akik nem rendelkeztek magyarországi lakóhellyel,

¹⁸⁷ 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004. 446.

¹⁸⁸ Bár a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni jogorvoslati kérelmet elkülönítve vizsgálta az Alkotmánybíróság, és arról a 33/2004. (IX. 28.) AB határozatban (ABH 2004. 457.) – a többi e tárgyban érkezett kifogással együtt megalapozatlannak találva, az országgyűlési határozatot helybenhagyva – döntött, a jelen mulasztást megállapító határozatában a külföldön történő szavazás rendjére vonatkozó szabályozás, illetve annak hiánya alkotmányossági megítélésekor nem túl szerencsés módon együtt kezelte az országgyűlési képviselők választásának és a népszavazás jogintézményének kérdését. Csupán mellékesen utalt arra, hogy ezekre az Alkotmányból eredő felhatalmazás nyomán külön törvényi szabályozás vonatkozott, azonban nem tett kategorikus elhatárolást a két jogintézmény között. Ezzel mintegy azt a látszatot keltette, mintha teljesen azonos alkotmányos kritériumok vonatkoztak volna az országgyűlési képviselők választására és a népszavazásra.

¹⁸⁹ Kiemelten jelölte meg a testület a 22/1990. (X. 16.) AB határozatát (ABH 1990. 83.), valamint a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatát (ABH 1992. 227.), amelyekben lefektette az alapjait az alkotmányellenes mulasztás két alapesetének.

¹⁹⁰ A 3/1990. (III. 4.) AB határozatban (ABH 1990. 25.) az akkor hatályos Vjt. képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

de sértette azoknak a magyar állampolgároknak az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogát, akiknek volt belföldi lakóhelye, csak a választás napján épp külföldön tartózkodtak. A megsemmisítés mellett felhívta a jogalkotót, hogy soron kívül alkossa meg a szükséges szabályozást.

Az Országgyűlés akkor ennek a felhívásnak úgy tett eleget, hogy a szabályozás hiánya miatt létrejött alkotmányellenes helyzet feloldására magát az Alkotmányt módosította,¹⁹¹ leszűkítve az aktív választójoggal rendelkező magyar állampolgárok körét. A Ve. megalkotásakor – ezen alkotmányi rendelkezésre tekintettel – nem merült fel a külföldön történő szavazásra vonatkozó szabályozás igénye. Az európai uniós csatlakozás kapcsán szükségessé vált alkotmánymódosítás¹⁹² az aktív választójog korábbi alkotmányi korlátozását megszüntette, minden magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárnak biztosította mind az aktív választójogot, mind az országos népszavazásban való részvétel lehetőségét. Így az aktív választójog, valamint az országos népszavazásban való részvétel joga az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillette azokat a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokat is, akik a szavazás napján külföldön tartózkodtak.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos, alapvető jognak tekintendő, amely csak akkor képes érvényesülni, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit. Ehhez törvényi szabályozás szükséges a gyakorlásuk módjára, garanciarendszerére vonatkozóan, amely szabályozás hiánya viszont lehetetlenné teszi a választópolgárok alapvető jogának gyakorlását. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a Ve. csak az Európai Parlament tagjainak választására vonatkozó szabályozás révén¹⁹³ tartalmazott szabályokat a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogának gyakorlására nézve, amely szabályok azonban nem vonatkoztak az országgyűlési képviselők választására, és az országos népszavazásra sem voltak irányadók. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külföldön történő szavazás szabályainak hiánya az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárokat kizárta alapvető jogaik gyakorlásának lehetőségéből, ezért alkotmányellenes mulasztás állt fenn, amely a jogalkotó felhívását vonta maga után a hiányzó szabályozás megalkotását illetően.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint amennyiben csak egy választópolgár kérte a külképviseleti névjegyzékbe való felvételét, a szabályozás aránytalanul korlátozta a választójog titkosságát.

Az Alkotmánybíróság kiindulásként leszögezte, hogy a szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, ezért az Alkotmánybíróság által kimunkált szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával a szavazás rendjére vonatkozó választási eljárási szabályok alkotmányellenessége a szavazás titkosságának sérelmére

¹⁹¹ Lásd: 1994. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, amelynek 2. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmány 70. § (1) bekezdése a következőképpen módosult: „A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

¹⁹² Lásd: 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, amelynek 7. §-a értelmében – 2004. május 1-jével – változott az alkotmányi szabályozás.

¹⁹³ Az EPvt. 20. §-ával – 2004. május 1-jei hatállyal – beiktatták a Ve. XI/A. fejezetét.

alapozva nem ítélték meg. Ezen túlmenően arra is rámutatott a testület, hogy az Országgyűlés szabad mérlegelésének tárgyát képezte, hogy a szavazás milyen módját rendelte alkalmazni a külföldön történő szavazás esetén. Önmagában az, hogy a törvényhozó a szavazásnak milyen rendjét szabályozta, nem volt alkotmányossági kérdésnek tekinthető, az csak akkor vetett volna fel alkotmányossági problémát, ha a szabályozás az Alkotmány valamely rendelkezésével állt volna ellentétben. Az Alkotmánybíróság azonban úgy ítélte meg, hogy a külképviseleten történő szavazás szabályozása, különösen annak egyszeri és teljesedésbe ment jellege – a speciális esetekre is figyelemmel – nem valósított meg alkotmányellenességet. Ugyanakkor szükségesnek tartotta a titkosságra vonatkozó garanciális előírások általános érvényű megalkotását, ezért mulasztást állapított meg, és kimondta, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott választási alapelv érvényesülését sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a törvényhozó a választási eljárásról szóló törvényben nem szabályozta a külképviseleti szavazás tekintetében a szavazás titkosságát biztosító garanciális követelményeket.

2005

A választókerületek kialakítása

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján nem volt megkövetelhető az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok számának pontos megegyezése, ahogyan az sem, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma pontos arányban álljon a névjegyzékbe vett választópolgárok számával.

Utólagos normakontroll, valamint – hivatalból eljárva – alkotmányellenes mulasztás vizsgálata során született a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat,¹⁹⁴ amelynek tárgya a választókerületek kialakítására vonatkozó jogszabályi környezet volt.

Az Alkotmánybíróságnak azt az indítványozói állítást kellett vizsgálnia, miszerint az országgyűlési képviselők választására vonatkozó szabályozás¹⁹⁵ ellentétes volt az Alkotmánynak az egyenlő választójog elvét megfogalmazó rendelkezésével. Az indítványozó azzal indokolta állítását, hogy a sérelmezett szabályozás nem rendelkezett az esetleges demográfiai változások miatt szükségessé váló *választókerületi határok* és ahhoz igazodóan a területi *választókerületenként megszerezhető mandátumok számának* módosításáról. Az indítványozó a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adataival támasztotta alá azt a következtetést, hogy az egyes választókerületek választópolgárainak száma közötti különbség olyan méreteket öltött, amely már nemcsak matematikai, hanem jogi értelemben sem volt egyenlőnek tekinthető, ez pedig sértette az egyenlő választójog elvét.

¹⁹⁴ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005. 246.

¹⁹⁵ A Vjt. 2. számú melléklete, valamint a 2/1990. (I. 11.) MT rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról (a határozatban a továbbiakban: Vr.) melléklete képezte az alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, hogy az Alkotmányban rögzített egyenlő választójog elvéből következett-e az egyes választókerületi névjegyzékekben nyilván tartásba vett választópolgárok azonos száma. Kapcsolódó alkotmányossági kérdésként pedig azt vizsgálta a testület, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának pontos arányban kellett-e állnia a névjegyzékbe vett választópolgárok számával.

Első lépésként leszögezte a testület, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséhez képest az egyenlő választójog egy speciális egyenlőségi szabálynak tekintendő. Ezen túlmenően az „egy ember, egy szavazat” elve a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevőinek azonos jogait is kifejezte, azaz minden választópolgár szavazata ugyanannyira számított. Ugyanakkor a képviselő-választás, a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal a demokráciában alapvető intézménynek tekintendő, s mint ilyen az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog szoros kapcsolatban állt a 2. § (1) bekezdésében rögzített demokratikus jogállamiság elvével is.

Felidézte az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány nem írta elő egy meghatározott választási rendszer törvényi intézményesítését, a választási alapelveken kívül nem tartalmazott rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módját illetően.¹⁹⁶

A testület a magyar választási rendszert elemezve rámutatott, hogy az vegyes rendszernek minősült annyiban, hogy tartalmazta mind a többségi, mind pedig az arányos választási rendszerekre jellemző elemeket. Ugyanis képviselői mandátumhoz lehetett jutni egyrészt a többségi elv mentén az egyéni választókerületekben, az arányosságot követő területi választókerületben (megyei, fővárosi lista), valamint a töredékszavazatok kompenzálására szolgáló országos lista alapján is. A testület megerősítette, hogy a választójog egyenlősége alkotmányos elvének két követelménye kell, hogy érvényesüljön: a választójognak a választópolgárok szempontjából azonos értékűnek kell lennie, a szavazatoknak pedig lehetőleg azonos súllyal kell szerepelnie.¹⁹⁷

Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a választójog egyenlő értékűsége azt jelentette, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezett, és a szavazatok ugyanannyit értek. Ez pedig kizárta a plurális választójogot, azaz annak lehetőségét, hogy kedvezményezett választópolgári csoportoknak több vagy eltérő értékű szavazata lett volna. Azonban azt is leszögezte az Alkotmánybíróság a szavazatok súlyával összefüggésben, hogy a választójog egyenlősége nem jelentette és nem is jelenthette a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését.¹⁹⁸ Ez a gyakorlatban azt vonta maga után, hogy az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) révén a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehetett abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.¹⁹⁹ A szavazatok tartalmi értelemben

¹⁹⁶ Lásd: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509., 513.; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 210., 212–213. Ez utóbbi határozat a *helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása* tárgyában, az Övjt. vizsgálata nyomán született.

¹⁹⁷ Lásd: 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 783.

¹⁹⁸ Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15.

¹⁹⁹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 783.; 33/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 221. A hitelesség érdekében hozzá kell tennünk, hogy e két határozat a *helyi önkormányzati választásokra* vonatkozó szabályozást vizsgálva tette a jelen határozatban beidézett megállapításokat.

véve voltak egyenértékűek, mivel minden választópolgárnak egy, a többi választópolgárával azonos értékű szavazata volt mind az egyéni jelölt, mind a területi lista esetében. Ez viszont másként volt megítélendő, mint az eljárási jellegű, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A testület meglátása szerint a tartalmi egyenlőség szempontjából nem volt annak jelentősége, hogy az országgyűlési képviselőválasztás során konkrétan hány szavazat eredményezett mandátumot, hiszen a többségi rendszerekben a megegyező nagyságú választókerületekben is elkerülhetetlen, hogy eltérő számú szavazat eredményezzen mandátumot. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján pedig nem volt megkövetelhető az, hogy az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma pontosan megegyezzen, ahogyan az sem, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma pontos arányban álljon a névjegyzékbe vett választópolgárok számával. Azonban az Alkotmánybíróság mindezeket szem előtt tartva – az Alkotmány 71. § (1) bekezdését értelmezve – úgy ítélte meg, a választójog egyenlőségének elve megkövetelte a képviselői helyeknek a választókerületek közötti egyenletes elosztását. Erre tekintettel alkotmányos követelményként fogalmazta meg: az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak számának a lehető legkisebb mértékű és csak megfelelő alkotmányos indokkal alátámasztott eltérése megengedett.

A gyakorlat számára a konkrét ügy körülményeire is tekintettel számszerűsítve egyértelművé tette az Alkotmánybíróság, hogy megítélése szerint minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés.

A testület rámutatott annak szükségességére, hogy a jogalkotó időről időre vizsgálja felül az egyéni választókerületek határait, valamint az egyes területi listákról megszerezhető mandátumok arányait. Azonban azt is hangsúlyozta a testület, hogy a határok túl gyakori változtatása veszélyeztetheti a választási rendszer stabilitását, és – különösen, ha arra közel a választásokhoz kerül sor – felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját.

Az Alkotmánybíróság a törvényi szabályozás súlyos hiányosságának tekintette az egyéni választókerületek területének és a területi listákhoz tartozó mandátumok számának időszakos felülvizsgálatát előíró szabályozás hiányát. Sőt azt is kifejezésre juttatta, hogy az alkotmányos átalakulás idején rögzített kerülethatárok és listás mandátumszámok átfogó felülvizsgálatára – a döntéshozatal megelőző 15 évet tekintve – nem került sor. Ezért hivatalból eljárva megállapította a jogalkotói mulasztást, és olyan határidőt tűzött,²⁰⁰ hogy ne a választásokat közvetlenül megelőző időszakban kerüljön sor a törvénymódosításra és annak megfelelően az egyéni választókerületek területének és a területi listákról megszerezhető mandátumok számának átfogó felülvizsgálatára.

²⁰⁰ Az Országgyűlésnek 2007. június 30-ig kellett volna eleget tennie e kötelezettségének. A 2/1990. (I. 11.) MT rendeletet, amely az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szolt, végül az Alkotmánybíróság semmisítette meg a 193/2010. (XII. 8.) AB határozatában (ABH 2010. 997.), ügyelve a kellő határidőre, több mint egy évet biztosítva a jogalkotónak, 2011. december 31-ével.

2006

Hatásköri kérdések I.

A helyi időközi választás eredménye és egy kisebbségi települési önkormányzat megalakításáról szóló határozat, valamint az ezek alapját jelentő jogszabályok elleni indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre, mivel nem egyedi ügyben hozott határozatban alkalmazott jogszabályok miatt keletkezett jogsérelemlről volt szó.

A 261/D/2005. AB végzéssel²⁰¹ lezárt ügyben az Alkotmánybírósághoz 2005. február 26-i dátummal a következő kérelmet tartalmazó beadvány érkezett: „[A]z Alkotmánybíróság mondja ki, hogy 2005. január 30-án Csabaszabadin megtartott időközi választások során a Csabaszabadi Települési Önkormányzat Képviselő-testülete tagjai közül a szlovák képviselők a mandátumukat alkotmány sértően szavazták meg, ezért a szlovák kisebbség képviselőit érintő vonatkozó mandátumuk érvénytelen, illetve az ezt követően a települési önkormányzat alkotmányellenesen alakult szlovák kisebbségi önkormányzattá, ezért az átalakulás is érvénytelen.”

Az Alkotmánybíróság a döntésében rámutatott arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapja az Abtv. szerint egyedi ügyben hozott határozat lehetett volna, amely ellen a sérelmet szenvedő nem tudott jogorvoslattal élni, alkotmányjogi panaszt pedig csak az a személy indítványozhatott, akinek egy konkrét ügyben keletkezett jogsérelem.²⁰² Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz esetében csak a vizsgált jogszabály alkotmányellenességéről hozhatott határozatot, nem semmisíthette meg a jogszabályt alkalmazó határozatot.²⁰³

Az indítványozók a helyi időközi választás eredményének, egy kisebbségi települési önkormányzat megalakításáról szóló határozatnak, valamint az ezek alapját jelentő jogszabályoknak a megsemmisítését kérték. *Itt tehát az Alkotmánybíróság szerint nem egyedi ügyben hozott határozatban alkalmazott jogszabályok miatt keletkezett jogsérelemlről volt szó, így az indítványok nem feleltek meg az alkotmányjogi panaszra irányadó törvényi feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat visszautasította.*²⁰⁴

²⁰¹ 261/D/2005. AB végzés, ABH 2006. 2335.

²⁰² ABH 2002. 1349., 1353.

²⁰³ 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002. 1023., 1042.

²⁰⁴ Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint ugyanakkor az *időközi önkormányzati választás végeredményének megállapításáról szóló döntés* – a végzés indokolásában írtakkal ellentétben – *egyedi ügyben hozott döntés*, meghatározott képviselőjelöltek meghatározott választás eredményeképpen történő mandátumszerzéséről hozott egyedi állami döntés, mégpedig olyan egyedi döntés, amellyel szemben – igaz, hogy szűk körben – az akkor hatályos szabályok szerint is jogorvoslatnak volt helye. A választás eredményét adott esetben a helyi választási bizottság állapította meg, ez ellen a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 85. §-a szerint az érintettek kifogást nyújthattak volna be a területi választási bizottsághoz. Annak döntése ellen pedig megyei bírósághoz lehetett volna fordulni. A bíróság jogerős elutasító határozata után lehetett volna alkotmányjogi panaszt benyújtani, de mivel ez nem történt meg, az alkotmányjogi panaszt ezért vissza kellett volna utasítani. Kovács Péter különvéleménye szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság rendelkezett hatáskörrel e kérdés megítélésére. A hatáskör fennállásának megítélése szempontjából két lehetőséget látott: az akkor hatályos Abtv. 1. § b) pontja szerint „az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata”, illetve 1. § h) pontja szerinti „eljárás mindazon ügyekben, amelyeket a törvény hatáskörébe utal” fordulata alapján.

Hatásköri kérdések II.

Az indítványozó által támadott OVB-állásfoglalás valójában egy magánszemély kezdeményezése alapján meghozott határozat volt, amelynek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre.

A 31/2006. (VII. 5.) AB végzéssel²⁰⁵ lezárt ügyben az indítványozó „OVB-állásfoglalás alkotmányellenességének utólagos vizsgálata végett” nyújtott be kérelmet. Indítványában előadta, hogy a töredékszavazatok figyelembevételének módjával kapcsolatosan kérelmet nyújtottak be az Országos Választási Bizottsághoz (OVB), amelyben „a kérelmező állampolgár úgy vélekedett, hogy a második választási fordulót megelőzően egyéni képviselőjelölti státuszáról lemondó egyéni képviselőjelöltre az első fordulóban leadott szavazatok nem minősülnek töredékszavazatnak”. Az OVB-nek a kérelem alapján hozott döntése – az indítványozó szerint – alkotmányellenes volt, és kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse azt meg. Kifejtette, hogy az OVB döntése jogszabályi tartalmú.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként azt állapította meg, hogy az indítványozó által jelölt „114/2002. (IV. 26.) számú OVB-állásfoglalás” nem állásfoglalás volt, hanem az OVB-nek egy magánszemély kezdeményezése alapján meghozott határozata. Az Alkotmánybíróság szerint sem az Abtv.1., sem a Ve.,²⁰⁶ sem más törvény nem tette lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság a választásokkal kapcsolatos OVB-határozatokat felülvizsgálja, az Alkotmánybíróság hatásköre ugyanis akkor csak a normatív tartalmú rendelkezések vizsgálatára terjedt ki.

Az ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB eljárásának alapjául szolgáló ügyben a beadványozó annak megállapítását kérte, hogy „a második fordulóban visszalépő képviselőjelölt első érvényes fordulóban megszerzett szavazatai nem kerülhetnek fel az országos listára”. Az OVB a 114/2002. (IV. 26.) OVB határozatában az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (Vjt.) 9. § (1) bekezdés a) pontjára utalt. Ennek értelmében töredékszavazatnak minősülnek egy „egyéni választókerületben a választás első érvényes fordulójában az olyan pártjelöltekre leadott szavazatok, amelyekkel a választás egyik fordulójában sem szereztek mandátumot”. Az OVB kifogásolt határozata azt a következtetést tartalmazta, hogy „az OVB a töredékszavazatok kiszámításának eddigi gyakorlatát törvényesnek tekinti, és nem találja megalapozottnak az ezzel szemben megfogalmazott jogi érveket”. Tehát az OVB eljárását kezdeményező beadvány egy törvényen alapuló gyakorlat megváltoztatására irányult, és ugyanez volt a probléma lényege az alkotmánybírói eljárást kezdeményező indítványban is, az Alkotmánybíróságnak pedig nem volt hatásköre a jogalkalmazói gyakorlat alkotmányossági vizsgálatára, a Vjt. idézett rendelkezéseinek vizsgálatára pedig az indítványozó nem terjesztett elő kérelmet. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

²⁰⁵ 31/2006. (VII. 5.) AB végzés, ABH 2006. 1021.

²⁰⁶ Érdekeség, hogy ekkor az Alkotmánybíróság ezt a törvényt nem Ve.-nek, hanem Vet.-nek rövidítette.

Igazolással szavazás

Az a helyzet, hogy a választópolgár akkor is szavazhatott a második fordulóban, ha azon a településen, ahol az első fordulóban szavazhatott, a szavazás érvényes és eredményes volt, ellentétes volt a választójog egyenlőségének Alkotmányba foglalt elvével.

A 47/2006. (X. 5.) AB határozatban²⁰⁷ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye szabályozásakor az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

Az egyik indítványozó érvelése szerint a támadott rendelkezések alapján visszaélésre volt lehetőség akkor, ha a választópolgár igazolással szavazott az első fordulóban, és a választás első fordulója eredményes volt. Ilyen esetben elvileg akár a lakóhelyén, akár igazolással egy másik olyan választókerületben, ahol az első forduló eredménytelen volt, újabb jelölt megválasztásában vehetett részt kizáró szabály hiányában. A támadott szabályok ezért véleménye szerint sértették az egyenlő választójog elvét.

Az Alkotmánybíróság elsőként visszautalt a 338/B/2002. AB határozatára, amelyben már foglalkozott az igazolással szavazás egyes alkotmányossági kérdéseivel, amely a Ve. 89. §-át támadó, az Alkotmány 57. §-a, 70/A. §-a, 2. §-a, az Alkotmány 8. és 54. §-ai sérelmét állító indítványt elutasította, megállapítva, hogy miután a jogalkotó az első forduló megelőzően minden választópolgárra nézve azonos feltételek mellett tette lehetővé az átjelentkezést, és a második fordulót megelőzően ugyancsak valamennyi választópolgárra nézve egységes szabályozást alkalmazott, a Ve., a jogegyenlőség sérelme nem volt megállapítható.

Az Alkotmánybíróság a 338/B/2002. AB határozat indokolása és a határozathoz fűzött párhuzamos indokolás, valamint a különvélemények összevetéséből azt a következtetést vont le, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag már állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a Ve. 89. §-a eleget tett-e a 6/1991. (II. 28.) AB határozatból²⁰⁸ eredő követelménynek, miszerint a választópolgár nem fosztható meg attól a jottól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. A Ve. 89. §-a – a 338/B/2002. AB határozatban kifejtettekből következően – tehát nem állt ellentétben az Alkotmány anyagi választójogra vonatkozó 70. § (1)–(4) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság szerint viszont ettől különálló kérdés, hogy a választópolgárok hogyan és milyen választási rendszerben választják a képviselőket, polgármestereket. Az Alkotmány 70. § (1)–(4) bekezdéséből nem következett kényszerűen az a követelmény, hogy a lakóhelyétől a szavazás napján távol tartózkodó választópolgár a lakóhelye szerinti egyéni választókerületi jelöltre szavazhasson. A jogalkotóra tartozott annak eldöntése, hogy a Ve. 89. § (1) bekezdésében szabályozottak szerint vagy más megoldással tette-e lehetővé a lakóhelyétől a szavazás napján távol tartózkodó választópolgár számára a szavazást. Az Alkotmány 70. § (1)–(4) bekezdésével ugyanakkor nem állt volna ellentétben az sem, ha – eltérően az akkor hatályos szabályozástól – a szavazás napján lakóhelyüktől távol tar-

²⁰⁷ 47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006. 581.

²⁰⁸ ABH 1991. 19.

tózkodó választópolgárok a lakóhelyük szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére szavazhattak volna. A választójog egyenlőségének az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében megfogalmazott elvével is – miként arra a 6/1991. (II. 28.) AB határozat²⁰⁹ rámutatott – összhangban állt volna, ha a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgárt – a Magyar Köztársaság felségterületén belül bárhol is gyakorolta szavazójogát – az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe hozták volna, mintha állandó lakóhelyén adta volna le szavazatát, azaz nem fosztották volna meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. A szóba jöhető technikai megoldások közül annak kiválasztása, amely a legnagyobb garanciát nyújtja a választások tisztaságára nézve, egyszerismind biztosítja a szavazás általánosságát, egyenlőségét és titkosságát is, a törvényalkotóra tartozott, ezért e kérdéssel – mint hatáskörén kívül esővel – az Alkotmánybíróság nem foglalkozott. Mindezek alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Ugyanakkor két indítványozó az indítványt a korábban elbíráltaktól eltérő okból, a Ve. 89. §-ának más alkotmányossági összefüggéseire történő hivatkozással terjesztette elő. A jelen ügyben az volt az egyik alkotmányossági kérdés, hogy az igazolással történő szavazás törvényi rendelkezései a választójog általánossága mellett a választójog egyenlősége követelményét is kielégítették-e, tekintettel arra a körülményre, hogy a választások második fordulójában is lehetett igazolással szavazni, az első fordulóra irányadó szabályok szerint.

Az Alkotmánybíróság visszautalt arra a korábbi megállapítására, miszerint az Alkotmány a – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmazott rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve, ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezett a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozhatta meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatta, tehát úgy volt köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.²¹⁰

Az Alkotmánybíróság felidézte a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban kifejtetteket is, miszerint a választójog egyenlő értékűsége azt jelentette, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárta ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosított volna 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 volt korlátozható.²¹¹

²⁰⁹ ABH 1991. 19., 20.

²¹⁰ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509., 513.; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 210., 212–213.

²¹¹ Az Alkotmánybíróság ehelyütt utalt arra, hogy a határozat meghozatalakor érvényes választási rendszerben ez a követelmény értelemszerűen külön-külön vonatkozott az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.

Az Alkotmánybíróság utalt a 6/1991. (II. 28.) AB határozatban kifejtettekre is, miszerint „a választópolgároknak az Alkotmány 71. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogát kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti”, mert „a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal”.²¹²

A Ve. 89. § (1) bekezdésének vizsgált szabályai értelmében az a választópolgár, aki a szavazás napján lakcímétől távol tartózkodott, igazolással azon település helyi választási irodájának vezetőjétől – vagy a szavazás napján szavazatszámoló bizottságától – kérhette a névjegyzékbe való felvételét, ahol a szavazás napján tartózkodott. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy ha a lakóhelytől távol való szavazásra jogosító igazolást a második vagy mindkét fordulóra kérték, a Ve. 89. § (1) bekezdésének az igazolással szavazást viszonylag széles körben lehetővé tévő rendelkezései következtében előállhatott az a helyzet, hogy a választópolgár akkor is szavazhatott a második fordulóban, ha azon a településen, ahol az első fordulóban szavazhatott, a szavazás érvényes és eredményes volt. Ilyen esetben az érintett választópolgár újabb szavazatával újabb választókerületben befolyásolhatta a szavazás eredményét, míg azok, akik nem éltek igazolással, egyetlen egyéni jelölt megválasztásában vehettek részt. Ez a helyzet az Alkotmánybíróság szerint ellentétes volt a választójog egyenlőségének az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt elvével. Mivel az Alkotmánybíróság szerint ez az alkotmányellenes helyzet nem volt megszüntethető a Ve. 89. § (1) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével, ezért a testület – hivatalból eljárva – megállapította, hogy a Ve. 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye szabályozásakor az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta továbbá a Ve.-t végrehajtó BM rendeletet²¹³ (a továbbiakban: rendelet) is. A rendelet 1. számú melléklete IV. 30. pontjának második mondata értelmében a választópolgár az eredménytelen választási fordulót követően, az eredmények ismeretében dönthetett abban a kérdésben, hogy az igazolás szerinti helyen vagy lakóhelyén szavaz a második választási fordulóban. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez sérti azt, a 338/B/2002. AB határozatban²¹⁴ lényeges garanciának tekintett törvényi szabályt, amely szerint igazolás alapján gyakorolt választójoggal csak akkor lehet élni, ha legkésőbb az első fordulót megelőző második napon kérte a választópolgár a tartózkodási hely szerinti névjegyzékbe való felvételét. A határozat megállapította továbbá, hogy a választások tisztaságát sértette volna, ha az eredmények ismeretében a két forduló között is lehetőség lett volna arra, hogy a választópolgár igazolás alapján másutt adja le szavazatát, mint az első fordulóban.

²¹² ABH 1991. 19., 20.

²¹³ Lásd: a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet.

²¹⁴ ABH 2003. 1504.

Az Alkotmánybíróság szerint a rendeletnek az a szabálya, amely a lakóhelyétől távol történő szavazásra igazolással rendelkező választópolgárok névjegyzékbe vételére irányadó szabályt kiterjesztette a névjegyzékből az igazolás kiadása miatt törölt választópolgárnak ugyanebbe a névjegyzékbe való felvételére, a Ve. 89. § (2) bekezdése²¹⁵ rendelkezéseibe ütközött, és ezért ellentétes volt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével.²¹⁶ Az Alkotmánybíróság e határozatban azt is megállapította, hogy a Ve. 66. § (1) bekezdése, amely a szavazóhelyiségben való szavazásról szól,²¹⁷ nem állt összefüggésben és így ellentétben sem az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével,²¹⁸ sem a 2. § (1) bekezdésével.²¹⁹

Az Alkotmánybíróság a Ve. 66. § (2) bekezdés b) pontja,²²⁰ az Alkotmány 71. § (1) bekezdése és 2. § (1) bekezdése sérelmére hivatkozó indítványt is elutasította. A testület szerint ezt a szabályt nem lehetett úgy értelmezni, hogy a választópolgár mind a lakóhelyén, mind pedig az igazolásban szereplő helyen leadhatta szavazatát, ha korábban a lakóhelyétől távol való szavazáshoz igazolást kért. A Ve. ugyanezen szakaszának (3) bekezdése mondta ki, hogy a szavazatszámlláló bizottság visszautasítja azt a választópolgárt, aki – törvényi feltételek hiányában – nem vehető fel a névjegyzékbe. Az igazolással való szavazás törvényi szabályai előírták, hogy az igazolás kiadásakor a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetője a választópolgárt törölje a névjegyzékből.²²¹ A Ve. 89. § (1) bekezdése értelmében az igazolás alapján a választópolgár azon a magyarországi településen szavazhatott, ahol tartózkodott.

E szabályok összevetéséből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy az igazolás kiadása miatt a lakóhelye szerinti névjegyzékből törölt választópolgár a Ve. 66. § (2) bekezdés b) pontja alapján ugyanitt nem volt felvehető a névjegyzékbe a szavazás napján.²²²

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a rendelet azon előírása, amely szerint a névjegyzékbe való felvétellel egyidejűleg az igazolást el kellett venni, a névjegyzéknek a szavazás napján történő vezetésére vonatkozó *olyan technikai szabály, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alkalmazásában nem igényelt törvényi rendezést.*

²¹⁵ A Ve. 89. § (2) bekezdése szerint az igazolás kiadásakor a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetője a választópolgárt egyidejűleg törli a névjegyzékből.

²¹⁶ Alkotmány 37. § (3) bekezdés: „A Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel vagy a Kormány rendeletével és határozatával nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

²¹⁷ Eszerint „[a] szavazóhelyiségben az a választópolgár szavazhat, aki a névjegyzékben szerepel, illetőleg akit a szavazatszámlláló bizottság a névjegyzékbe felvesz”.

²¹⁸ Az akkor hatályos Alkotmány 71. § (1) bekezdése szerint: „Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.”

²¹⁹ Alkotmány 2. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

²²⁰ 66. § (2) bekezdés: „A szavazatszámlláló bizottság – a személyazonosság és a lakcím megállapítására alkalmas igazolvány alapján – megállapítja a szavazni kívánó személyazonosságát és azt, hogy szerepel-e a névjegyzékben. A szavazatszámlláló bizottság felveszi a névjegyzékbe azt a választópolgárt, aki [...] b) igazolja, hogy lakcíme a szavazókör területén van, feltéve, hogy nem szerepel a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásában.”

²²¹ Ve. 89. § (2) bekezdése.

²²² Ezt az értelmezést erősítette a rendelet I. számú mellékletének 29. pontja, amely szerint az a választópolgár, aki arra hivatkozott, hogy lakóhelye a szavazókör területén volt, akkor volt felvehető a névjegyzékre, ha személyazonosságát és lakcímét igazolta, feltéve, hogy a névjegyzékből korábban nem törölték.

Végül az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Ve. 104. §-a nem állt ellentétben az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével. A Ve. 104. §-a arról szólt, hogy a választópolgár, ha a lakóhelyén túl tartózkodási hellyel is rendelkezett, igazolás alapján a tartózkodási helyén szavazhatott a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, de kizárta, hogy önkormányzati választásokon a lakcímétől vagy tartózkodási helyétől távol lévő személy azon a településen szavazzon, ahol tartózkodik.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „[a]z önkormányzati választások az országgyűlési képviselők választásától eltérnek”. Az Alkotmány 42. §-a értelmében a helyi önkormányzás joga a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illette meg; a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalom lakosság érdekében való gyakorlása. A Ve. 104. §-ának vizsgálatakor nemcsak a választójog általánosságának elvére kellett figyelemmel lenni, hanem az Alkotmánynak erre a szabályára is. Az Övjt. ki mondta, hogy a választópolgár lakóhelyén vagy – ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.²²³ A Ve. 104. §-a a törvénynek ezt a szabályát hajtotta végre; nem korlátozta a választójogot az állandó lakóhelyen történő szavazásra, mint tette ezt a Vjt. 40. § (3) bekezdése, amelyet az Alkotmánybíróság 6/1991. (II. 28.) AB határozata emiatt semmisített meg.²²⁴

Jogorvoslat a választási eljárás során és a kizárólagos hatalomgyakorlás tilalma

A hatalom kizárólagos birtoklására irányuló tevékenység és a választási eljárás során rendelkezésre álló jogorvoslatok igénybevételére megszabott határidők között nem volt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

²²³ Lásd a törvény 1. § (2) bekezdését.

²²⁴ Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a határozat indokolását azokkal a nemzetközi jogi kötelezettségekkel egészítette ki, amelyekre az országgyűlési választások választójogi szabályainak meghatározásakor a jogalkotónak figyelemmel kellett lennie. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében viszont az R. megsemmisített mondatáról szóló többségi döntést nem tudta elfogadni, ugyanis az ellentétbe azonos szabályozási tárgy lett volna szükséges, amiről itt – nézete szerint – nem lehetett szó. Bragyova szerint az indítványozók által felhozott érv, hogy tudniillik ily módon lehetővé válik egyes szavazópolgárok szavazóerejének – befolyásának – növelése, ha a választó lakóhelyén az első forduló eredményei miatt van második forduló, míg a tartózkodási helyén már nincs (mert az első fordulóban a szavazás érvényes és eredményes volt), ez a lehetőség a magyarországi kétfordulós vegyes választási rendszer következménye; semmi indok nem volt azt feltételezni, hogy az ilyen esetek ne véletlenszerűen oszlanának meg a különböző jelölőszervezetek támogatói között, ráadásul fordított helyzet is előállhatott volna. Bragyova szerint az indítványozók azon feltevése, miszerint a választók egyes csoportjai szervezetten, de legalábbis egyenként stratégiai szavazással éltek volna a különben véletlenszerűen előálló lehetőséggel, aligha volt alátámasztható tapasztalati érvekkel, és azon alapult, hogy a választók helyváltoztatása – vagy, mint itt, a tervezett helyváltoztatás elmaradása – politikai motívumokból történik. Életszerűbb feltevés, hogy a lakcím szerinti választókörzetben történő szavazást döntően magántermészetű okok motiválják; az igazolás kiadása és a második forduló között több mint két hét telt el, így elképzelhető, hogy előre nem látott körülmények indították a szavazópolgárokat az otthonmaradásra. A különvéleményhez csatlakozott Bihari Mihály és Kiss László alkotmánybíró is.

A 910/I/2006. AB elnöki végzéssel²²⁵ lezárt ügyben az indítványozó lényegében azt kifogásolta, hogy a Ve. nem zárta ki senkinek a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányuló tevékenységét. Ezért kérte a választási eljárás során rendelkezésre álló jogorvoslatok igénybevételére megszabott határidőket előíró rendelkezések megsemmisítését. Az indítványt az Alkotmánybíróság elnöke mint nyilvánvalóan alaptalant elutasította arra tekintettel, hogy az Alkotmány 2. § (3) bekezdése, valamint a Ve. kifogásolt rendelkezései között – az indítványozó által felvetett szempontból – alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés nem volt megállapítható.

Képviselői összeférhetetlenség

Az Alkotmány 70/A. §-ából fakadó követelmény az volt, hogy a törvényalkotó – az összeférhetetlenség szabályozása során az összeférhetetlenség kimondására alapot adó, alkotmányosan indokolható szempontokat figyelembe véve – azonos ismérvek alapján munkálja ki az összeférhetetlenségi okokat.

Az 5/2006. (II. 15.) AB határozatban²²⁶ az Alkotmánybíróság az önkormányzati képviselőkkel összefüggésben ugyan, de mégis általános érvényű megállapításokat tett a képviselői összeférhetetlenség szabályozására nézve. Az indítványozók döntő többségének álláspontja az volt, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökj. tv.) vitatott szabályában foglalt összeférhetlenségi szabály – mivel kizárta az önkormányzati képviselővé választás lehetőségét – alkotmányellenesen korlátozta az érintetteknek az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében biztosított passzív választójogát.

Az Alkotmánybíróság visszautalt a képviselői összeférhetlenség alkotmányossági vizsgálatára irányuló korábbi határozataira, amelyekben elvi jelleggel mutatott rá arra, hogy az összeférhetlenségi szabályok nem tekinthetők a passzív választójogot korlátozó szabályoknak. A passzív választójog és az összeférhetlenség ugyan összefüggésben állnak egymással, de a két jogintézmény egymástól elhatárolandó. A választójogot az Alkotmány 70. §-a alapvető jogként szabályozta, amelynek korlátait maga az Alkotmány határozta meg. Más jogintézmény az összeférhetlenség, amely nem akadály a képviselő megválasztásának, rendeltetése a képviselő megválasztásával létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetése.²²⁷

Az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt összeférhetlenségi szabály sértette az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok e tekintetben megalapozottak. A testület utalt arra, hogy a törvényhozónak nagyfokú szabadsága van a tekintetben, hogy a gazdasági összeférhetlenség szabályozása során milyen célok érdekében, milyen tevékenységeket minősít olyanoknak, amelyek az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetet-

²²⁵ 910/I/2006. AB végzés, ABH 2006. 2605.

²²⁶ 5/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006. 153.

²²⁷ 16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994. 79., 81. Az Alkotmánybíróság ehelyütt utalt arra is, hogy hasonlóképpen foglalt állást a passzív választójog és az összeférhetlenség viszonyát illetően a 962/B/1992. AB határozatában is.

lenek. Azonban az Alkotmány 70/A. §-ából fakadó követelmény az volt, hogy a törvényalkotó – az összeférhetetlenség szabályozása során az összeférhetetlenség kimondására alapot adó, alkotmányosan indokolható szempontokat figyelembe véve – azonos ismérvek alapján munkálja ki az összeférhetetlenségi okokat. Az azonos ismérvek nem következetes alkalmazása, nevezetesen az, ha azonos alkotmányos indokok fennállása esetén bizonyos tevékenységeket összeférhetetlennek minősített a törvényhozó, másokat pedig nem, ez a jogalanyok közötti alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezetett.

Jelen ügyben az azonos ismérvek alkalmazásának hiányára utalt, hogy míg a törvényhozó az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlennek minősítette az Ökj. tv. 5. § e) pontjában meghatározott szerződési kapcsolatokat,²²⁸ addig nem nyilvánított összeférhetetlenségi okká olyan jogi helyzeteket, amelyekben a képviselő hasonló vagy szorosabb függőségi, illetőleg érdekeltségi viszonyban állt az önkormányzattal.²²⁹

A közhasznú társadalmi szervezetek jelöltállítási jogának korlátozása

A Ksztv. vizsgált rendelkezése választás elé állította azokat a társadalmi szervezeteket, amelyek meg akarták szerezni a közhasznú jogállásból fakadó előnyöket, és jelölteket kívántak állítani az önkormányzati választáson, de ez a döntési helyzet nem sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A 755/B/1998. AB határozattal²³⁰ – ahogy az ügyszám is mutatja – egy 1998-ban iktatott ügyben döntött az Alkotmánybíróság, tehát az első indítvány benyújtásától számítva közel nyolc év alatt. Az ügy másik érdekessége, hogy az indítvány benyújtásához képest annak 2006-os elbírálása idejére már az Alkotmány hivatkozott rendelkezései is megváltoztak, legalábbis ami a számozásukat illeti. Erre a határozat már az elején utalt.²³¹

Az indítványozók kifogása az volt, hogy a támadott törvényi rendelkezés²³² miatt hátrányos megkülönböztetés érte azokat az egyesületeket, társadalmi szervezeteket, amelyek országgyűlési képviselői, megyei, fővárosi önkormányzati választáson kívántak jelöltet állítani, mert e szervezetek nem szerezhettek közhasznú, illetve kiemelten közhasznú jogállást. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata arra terjedt ki, hogy a vitatott rendelkezés diszkriminatív-e azért, mert a közhasznú társadalmi szervezetek nem állíthatnak jelöltet az országgyűlési képviselő-választásokon.

²²⁸ Ökj.tv. 5. §: „Az önkormányzati képviselő nem lehet: [...] e) aki, illetve akinek a személyes közreműködésével működő gazdasági társaság önkormányzati feladatot a képviselő-testülettel vagy a képviselő-testület szervével kötött vállalkozási, megbízási szerződés vagy munkaszerződés alapján lát el.”

²²⁹ Bagi István alkotmánybíró különvéleménye szerint ugyanakkor jelen esetben eltérő szabályozási körbe vont jogalanyok – közalkalmazottak, illetőleg vállalkozók – között tett különbséget az Alkotmánybíróság által vizsgált összeférhetlenségi szabály, ennek megfelelően a hátrányos megkülönböztetés nem állt fenn.

²³⁰ 755/B/1998. AB határozat, ABH 2006. 1124.

²³¹ Az Alkotmány 70. § (4) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezésével az indítvány elbírálásakor az Alkotmány 70. § (6) bekezdése tartalmazott részben azonos rendelkezést.

²³² A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Ksztv.) 26. § d) pontja szerint: „E törvény alkalmazásában [...] d) közvetlen politikai tevékenység: a pártpolitikai tevékenység, továbbá országgyűlési képviselői, megyei, fővárosi önkormányzati választáson jelölt állítása.”

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tekintette az 1/2002. (I. 11.) AB határozatát, amely megállapította, hogy nem volt alkotmányellenes a Vjt. 5. § (1) bekezdése, amely szerint egyéni választókerületben képviselőt jelölhetnek „a választópolgárok és azok a társadalmi szervezetek, amelyek megfelelnek a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény rendelkezéseinek”. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az akkor hatályos törvényi szabályozás szerint nemcsak a közhasznú társadalmi szervezetek, hanem valamennyi, pártnak nem minősülő társadalmi szervezet számára kizárt volt, hogy az országgyűlési választásokon jelöltet állítson. Ezért a társadalmi szervezetek között e tekintetben nem volt különbség, a társadalmi szervezetek és a pártok közötti különbségtétel pedig az 1/2002. (I. 11.) AB határozatban kifejtettek szerint alkotmányos indokon, a pártok és a társadalmi szervezetek eltérő alkotmányos szerepén alapult.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezést nem lehetett a közhasznú társadalmi szervezetek és az ilyen jogállással nem rendelkező társadalmi szervezetek közötti hátrányos megkülönböztetésnek tekinteni. A közhasznú szervezeteket mint a társadalmi szervezetek egy csoportját ugyanis a Ksztv. alapján értelemszerűen más jogok és köteleességek illették meg az ilyen jogállással nem rendelkező szervezetekhez képest. A Ksztv. 26. § d) pontjában említett közvetlen politikai tevékenység tilalma a közhasznú jogállással együtt járó jogosultságokkal összefüggő, speciális kötelezettségként fogalmazódott meg. A tilalom azon alapult, hogy nem egyeztethető össze a közhasznú jogállással a Ksztv.-ben meghatározott közvetlen politikai tevékenységgel összefüggő politikai versenyben való részvétel.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy összességében minden társadalmi szervezet maga dönthetett arról, hogy pártként, közhasznú szervezetként vagy ilyen státusz nélkül kívánt-e működni. A szabályozás szerint az önkormányzati választásokon minden társadalmi szervezet jogosult volt községi, városi, megyei jogú városi képviselőket és polgármestert jelölni. Minden társadalmi szervezet szabadon eldönthette, hogy kívánt-e a megyei és a fővárosi önkormányzati választáson jelöltet állítani, továbbá minden társadalmi szervezet mérlegelhetette, hogy eleget tud-e tenni a közhasznúvá válás Ksztv.-beli feltételeinek. A Ksztv. vizsgált rendelkezése választás elé állította azokat a társadalmi szervezeteket, amelyek meg akarták szerezni a közhasznú jogállásból fakadó előnyöket és jelöltekét kívánták állítani a megyei és a fővárosi önkormányzati választáson, ezt a döntési helyzetet azonban az Alkotmánybíróság nem tekintette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetésnek, mert – a fentiek szerint – egy speciális jogállás önkéntes megszerzéséhez kapcsolódott.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Ksztv. 26. § d) pontja nem okozott alapjogi sérelmet sem. A testület visszautalt az 1/2002. (I. 11.) AB határozatra, amely megállapította, hogy a „jelöltállítási jog – sem az országgyűlési, sem az önkormányzati választáson – nem alkotmányos alapjog. [...] Az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében megállapított egyesülési jognak nem része a jelöltállítási jog. A jelöltállítás joga az Alkotmány 70. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott választójogon alapul, amelynek részletszabályait a Vjt., illetőleg az Övjt. tartalmazza.”²³³

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy pusztán célszerűségi szempontok alapján nem minősíthette alkotmányellenesnek a vizsgált szabályozást, ezért a testület nem

²³³ ABH 2002. 33., 38.

mérlegelte, hogy ésszerű indokok szóltak-e amellett, hogy a törvényhozó közvetlen politikai tevékenységnek minősítette a megyei és a fővárosi választásokon való jelöltállítást, ugyanakkor nem tekintette annak például a megyei jogú város közgyűlésébe való jelöltállítást és a polgármester jelölését.²³⁴

2007

A 2007. évtől kezdve – egészen 2011 végéig – az Alkotmánybíróság tevékenységének jelentős részét elsősorban nem is a választásokkal, a választójoggal kapcsolatos szabályok alkotmányossági vizsgálata tette ki, hanem a közbeszédben csak „népszavazási cunami-ként” elhíresült népszavazási kezdeményezések dömpingje miatt az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása. Ezeket azonban jelen kutatás keretei között nem ismertetjük. Ennek ellenére azonban ebben az időszakban is felbukkant több választással kapcsolatos alkotmányértelmezés, amely jelentőségére tekintettel feltétlenül érdemes arra, hogy kiemeljük, összefoglaljuk.

A közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatala

A közvélemény-kutatási eredmények szavazást megelőző nyolcadik naptól a szavazás befejezéséig történő nyilvánosságra hozatali tilalma aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát.

A 6/2007. (II. 27.) AB határozatban²³⁵ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes volt. Az indítványozó által jelölt rendelkezések egyrészt a közvélemény-kutatási eredmények szavazást megelőző nyilvánosságra hozatali tilalmával, másrészt a kampánycsend (annak megsértése) meghatározásával voltak kapcsolatosak. Az indítványozó szerint a véleménynyilvánítási és sajtószabadságot sértették a vizsgálni kért rendelkezések.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen indítványnak a Ve. 40. § (2) bekezdése és 41. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelme tárgyában

²³⁴ Kiss László alkotmánybíró különvéleményében ugyanakkor úgy vélte, hogy a pártok és a társadalmi szervezetek eltérő alkotmányos szerepe a helyi önkormányzati választásoknál nem következett az Alkotmányból, és nem látta alkotmányosan megalapozhatónak azt a szabályozást, amelynek értelmében a közhasznú, illetve kiemelten közhasznú társadalmi szervezetek községi, városi, megyei jogú városi képviselőket és polgármestert jelölhettek ugyan, de a megyei és a fővárosi önkormányzati választásokon e jelölési joguk már nem volt biztosított. A támadott szabályozást ezért egyedül a „csak” alapú jogalkotás termékeként tudta értelmezni. Kiss szerint igenis lett volna kifejezett, Alkotmányból származó oka a „helyi” önkormányzatok egységes családjába tartozó egyes önkormányzatokba (így a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatokba) a közhasznú (kiemelten közhasznú) szervezetek által történő jelölési jog közelebbi vizsgálatának, ennek elmaradásával viszont az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt „demokrácia” fogalom és tartalom „a pártok demokráciájává” leszűkülő állapotában maradt meg, és az Alkotmánybíróság elszalasztott egy olyan lehetőséget, amellyel a „demokratikus” jelző tartalmát a társadalom irányában tovább bővíthette volna.

²³⁵ 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 135.

a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatával már döntött, ezért e vonatkozásban az eljárást megszüntette. Mivel ez a 2002-es határozat – a kampánycsend törvényi szabályainak alkotmányossági vizsgálata mellett – a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos tilalmat nem érintette, ezért az Alkotmánybíróság a Ve. 8. § (1) bekezdése tekintetében az érdemi eljárást lefolytatta.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy más a célja a kampánynak és más a közvélemény-kutatásnak. Míg a kampány kifejezetten a választópolgári akarat formálására (a meggyőzés befolyásolására) irányul, addig ilyen közvetlen célja a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének nincs. A közvélemény-kutatás főként a tájékoztatást szolgálja, azzal a céllal, hogy elősegítse az egyén politikai folyamatokban való megalapozott részvételét.²³⁶

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a külföldi szabályozási környezetet is, és arra a megállapításra jutott, hogy a jelen határozatban vizsgált közvélemény-kutatási eredmények közzétételének tilalmára vonatkozó kérdések külföldi szabályozása változatos képet mutatott. A testület utalt arra, hogy a közvélemény-kutatási felmérések nyilvánossághozatali korlátozásának célja – ami a korlátozás szükségességét eredményezheti – a választások zavartalan lebonyolításához kapcsolódott, az alkotmányossági kérdés ugyanakkor az volt, hogy az adott cél – annak biztosítása, hogy a választói akarat kinyilvánítása zavartalan legyen – csak így, a véleménynyilvánítási és sajtószabadság alapjogának e korlátozásával volt-e elérhető.

Az Alkotmánybíróság az ügy megítéléséhez figyelembe vette a 338/B/2002. AB határozatát is a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tett a közvélemény-kutatási felmérések és a tényleges választási eredmények között akkor, amikor az alapjog-korlátozás alkotmányosságát értékelte. Az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy a véleménynyilvánítási és sajtószabadság, illetve az információszabadság Ve. 8. § (1) bekezdésében foglalt módon történő korlátozása nem volt elfogadható alkotmányosan, még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatok választói magatartásra kiható voltát az Alkotmánybíróság elismeri. Bár a választások zavartalan lebonyolítását legitim – alkotmányosan elfogadható – célnak tekintette az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességéhez, de a nyolcnapos tilalom nem állt arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanosságához fűződő legitim érdekekkel. E cél az Alkotmánybíróság szerint a véleménny- és sajtószabadság nyolcnapos időbeli korlátozása nélkül is elérhető volt, ezért megállapította az alapjog-korlátozás aránytalanságát.²³⁷

²³⁶ Az Alkotmánybíróság ehelyütt utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 10. cikkével kapcsolatban az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a választási kampány médiumokban történő ismertetéséről, azok felhasználásával való folytatásáról 1999. szeptember 9-én ajánlást fogadott el [R(99)15 számú ajánlás], amely külön kezelte a jelöltek érdekében történő közlést (*dissemination of partisan electoral messages*), illetve a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. A bizottság hangsúlyozta, hogy a választás napján vagy az azt megelőző napokban a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát korlátozó vagy tilalmazó szabályoknak meg kell felelniük az egyezmény 10. cikke és a strasbourgi bíróság által támasztott követelményeknek.

²³⁷ Kovács Péter alkotmánybíró ugyanakkor úgy vélte, hogy a határozatban érintett időtartam az európai választási gyakorlatot is figyelembe véve nem lépte túl az arányosság határait. A különvéleményében bemutatott – igaz, általa is elismerten jogilag csak „ajánlási értékű” – európai dokumentumokra figyelemmel nem tudta levezetni azt sem, hogy a közvélemény-kutatások természetüktől függetlenül egységesen kezelhetők, és a nyilvánosságra hozatalukat illető tilalom a kampánycsenddel minden esetben tökéletesen egybecsúsztható.

Kisebbségi választói jegyzék

Az országgyűlési képviselői, az önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson részt vevők, illetőleg a kisebbségi képviselők választásán részt vevők nem tartoztak azonos szabályozási körbe, ezért a kisebbségi választói jegyzék nem volt ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. A betöltetlen mandátum pedig önmagában még nem sérti a jogállamiság elvét.

A 168/B/2006. AB határozattal²³⁸ elbírált ügyben több indítványozó is az Alkotmánybírósághoz fordult. Ugyan a határozat kapcsán az Alkotmánybíróság elsősorban a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nek. tv.) rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgálta, mégis a választójoggal, a választói névjegyzékkel és a betöltetlen mandátumokkal összefüggésben általános érvényű megállapításokat is tett, ezért indokoltnak tartjuk e határozat lényegi elemeit is felidézni.

Az egyik indítványozó azt állította, hogy a kisebbségi választói jegyzék – mivel a névjegyzéket „nyilvánosan közzéteszik” – sértette az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az indítványozó a névjegyzék közzétételét sérelmezte, a kisebbségi választói jegyzék azonban nem azonos a más választásoknál (országgyűlési képviselői, önkormányzati képviselői és polgármester-választás) alkalmazott választói névjegyzékkel. A kisebbségi választói jegyzékre az általánostól eltérő, speciális szabályok vonatkoztak, miszerint a kisebbségi választói jegyzék – az abban szereplő választópolgárok száma kivételével – nem volt nyilvános, abba csak a törvényben meghatározottak tekinthettek bele, a betekintésről nyilvántartást kellett vezetni.²³⁹ Fontos garanciális szabálynak tekintette még a testület azt a szabályt, amely előírta, hogy a kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően haladéktalanul meg kellett semmisíteni.²⁴⁰ E garanciákra tekintettel a kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó, támadott rendelkezések az Alkotmánybíróság szerint nem sértették az Alkotmány 59. § (1) bekezdését.

Egy másik indítványozó azt tekintette alkotmányellenes megkülönböztetésnek, hogy amíg a magyar állampolgárnak a névjegyzékbe való felvételhez nem kellett nyilatkoznia az állampolgárságáról, addig a kisebbségi választói jegyzékbe történő felvételhez az adott kisebbséghez tartozásról nyilatkozni kellett.

Az Alkotmánybíróság szerint azonban ez a megkülönböztetés nem volt alkotmányellenes, mert a szabályozás szempontjából nem azonos csoportba tartozó jogalanyokról volt szó. A testület utalt arra, hogy a választói jegyzék készítése szempontjából (is) sajátos – az országgyűlési képviselői, az önkormányzati képviselői és polgármester-választástól eltérő – a kisebbségi önkormányzati képviselők választása. Az önkormányzati, az ország-

²³⁸ 168/B/2006 AB határozat, ABH 2007. 1955.

²³⁹ Lásd: Ve. 115/G. § (3) bekezdés.

²⁴⁰ Ve. 115/G. § (4) bekezdés.

gyűlési képviselői választásokon a választói névjegyzékbe való felvétel egyik feltétele a magyar állampolgárság, erről azonban nyilatkozni azért nem kellett (a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó magyar állampolgároknak sem), mert a választójoggal rendelkező magyar állampolgárokról volt hiteles nyilvántartás, ezzel szemben a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozókról nem. A választójog pedig – mutatott rá a határozat – fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a kisebbségi önkormányzati képviselői választásoknál is meg kellett teremteni a szükséges alkotmányos eljárási garanciákat. Az Alkotmánybíróság visszautalt a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában²⁴¹ – alkotmányértelmezési hatáskörében – tett főbb megállapításaira is. Majd utalt arra, hogy az adott kisebbséghez tartozó személy önálló, saját egyéni döntése, hogy részt kíván-e venni az adott kisebbségi önkormányzati képviselői választáson, elhatározása esetén viszont – hiteles nyilvántartás hiányában – nyilatkoznia kellett az adott kisebbséghez tartozásáról, enélkül ugyanis nem kerülhetett fel a kisebbségi választói jegyzékbe. *Az országgyűlési képviselői, az önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson részt vevők, illetőleg a kisebbségi képviselők választásán részt vevők nem tartoztak azonos szabályozási körbe, ezért a kisebbségi választói jegyzék nem volt ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.*

Az Alkotmánybíróság még vizsgálta azt a rendelkezést is,²⁴² miszerint ha a települési kisebbségi önkormányzat képviselőjének megbízatása megszűnt, helyére a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lépett, ha pedig nem volt ilyen jelölt, a mandátum betöltetlen maradt. Az indítványozó azt is állította, hogy nem felelt meg a jogállamiság elvének, jobbizonytalansághoz vezetett, ha a települési kisebbségi önkormányzatnál a mandátum betöltetlen maradt e törvényi rendelkezés következtében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor *a betöltetlen mandátum önmagában még nem sérti a jogállamiság elvét, nem vezet jobbizonytalansághoz, ezért az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.*

Az egyik indítvány álláspontja szerint alkotmányellenes volt az is, hogy a jelölés jogát három éve működő társadalmi szervezetnek biztosította csak a törvény.²⁴³ Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alkotmány nem rendelkezett a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának rendjéről. Visszautalt az 1/2002. (I. 11.) AB határozatra,²⁴⁴ amelyben kiemelte, hogy „[a] jelöltállítási jog – sem az országgyűlési, sem az önkormányzati választáson – nem alkotmányos alapjog. Ezért a jelöltállítási jog tekintetében a pártok, illetve az egyéb társadalmi szervezetek közötti különbségtétel csak akkor minősül alkotmányellenesnek, ha a megkülönböztetés azonos csoportba tartozó jogalanyokra vonatkozik, továbbá, ha az eltérő szabályozás ésszerű indok nélküli, azaz önkényes.”²⁴⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezés éppen a kisebbség képviseletének megvalósulását szolgálta, ezért nem állapította meg az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének²⁴⁶ sérelmét, és az indítványt elutasította.

²⁴¹ ABH 2005. 569.

²⁴² Lásd: Mód. tv. 11. §.

²⁴³ Lásd a Mód. tv. 26. § (2) bekezdés a) pontját, amely az indítványozó szerint az Alkotmány 68. § (4) bekezdésébe ütközött. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdés szerint: „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

²⁴⁴ ABH 2002. 33.

²⁴⁵ ABH 2002. 33., 34.

²⁴⁶ Az Alkotmány akkor hatályos 68. § (4) bekezdése szerint: „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

Hatásköri kérdések

Az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre a miniszterelnök leváltására vagy országgyűlési képviselők választásának kiírására.

Az 1172/I/2006. AB elnöki végzéssel²⁴⁷ lezárt ügyben az indítványozó „új választások kiírásának elősegítésére” irányuló kérelmet terjesztett elő, amelynek alapjául a miniszterelnök alkotmányértő kinevezését jelölte meg. Állítása szerint „egymagában az Alkotmány 2. § /3/ pontjának a megsértése miatt a miniszterelnök kinevezése megcáfolhatatlanul alkotmányértő volt!” A miniszterelnök leváltására és országgyűlési képviselői választás kiírására, annak elősegítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elnöke, mint nyilvánvalóan alaptalant elutasította. Indokolásként annyit tett hozzá, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv.1. 1. §-a határozta meg, az Alkotmánybíróságnak sem e rendelkezés, sem az Abtv.1. 1. § h) pontja értelmében – más törvény alapján nem volt hatásköre a miniszterelnök leváltására vagy országgyűlési képviselők választásának kiírására.

2008

Külföldön történő szavazás

Az a szabályozás, miszerint az országgyűlési választások első fordulója esetében a szavazásra a külképviseleteken korábban került sor, mint a magyarországi választókerületekben, sértette a választójog gyakorlásának feltételeit és a választójog általánosságának érvényesülését.

Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatban²⁴⁸ az Alkotmánybíróság a Ve. egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgálta, és ennek során megállapította: alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a Ve. 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodtak.

Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve minden, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgár jogosult volt választójogával élni, akár belföldön, akár külföldön tartózkodik; ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta azon állampolgárok választójogának garantálását, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás idején azonban külföldön tartózkodtak. Az indítványozó álláspontja szerint a mulasztás által sérült az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében meghatározott választójoga. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése olyan technikai korlátot jelentett,

²⁴⁷ 1172/I/2006. AB elnöki végzés, ABH 2007. 2886.

²⁴⁸ 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008. 514.

amely sértette a választójog általánosságának elvét, és ezáltal korlátozta az Alkotmány 70. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a külföldön történő szavazás kérdésével foglalkozó több korábbi határozatát. Így utalt elsőként a 3/1990. (III. 4.) AB határozatra,²⁴⁹ amely alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy ezt az AB-határozatot követően az Országgyűlés módosította az Alkotmány 70. § (1) bekezdését,²⁵⁰ és az aktív választójog gyakorlásának lehetőségét azokra szűkítette, akik a választás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodnak. Ezt az alkotmányi korlátozást azonban a törvényhozó megszüntette,²⁵¹ így ezt követően az Alkotmány ismét biztosította az aktív választójogot minden olyan Magyarországon lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár számára, aki nem esett kizáró ok alá. Annak ellenére viszont, hogy az Alkotmány ismét megnyitotta a szavazás lehetőségét ama választópolgárok számára, akik a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén kívül tartózkodtak, a Ve. csak az Európai Parlament tagjainak megválasztásával összefüggésben tartalmazott szabályokat arra vonatkozóan, hogy azok a választópolgárok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak, hogyan gyakorolhatják választójogukat. Az Alkotmánybíróság utalt a 32/2004. (IX. 14.) AB határozatra²⁵² is, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozták. Az Országgyűlés a mulasztással létrejött alkotmányellenes helyzet orvoslása érdekében módosította a Ve. rendelkezéseit,²⁵³ és az – indítványokkal támadott – 96/A. § rendelkezésével egészítette ki, amely 2009. december 31-én hatályát veszítette. A törvény indokolása értelmében erre azért kerül sor, hogy az addig megtartásra kerülő választások és népszavazások tapasztalatai felhasználhatók legyenek a külföldi szavazás későbbi szabályozása során.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során áttekintette a nemzetközi egyezményeket, valamint más államok gyakorlatát a külföldről történő szavazás vonatkozásában. Az európai országok jogi szabályozását áttekintve a testület megállapította, hogy egyes államok nem tették lehetővé a választójog külföldön történő gyakorlását. A külföldön történő szavazásnak pedig alapvetően két formája terjedt el; a postai úton, illetve a külképviseleten történő szavazás, a választójog gyakorlásának elősegítése érdekében több állam lehetőséget adott arra, hogy a választópolgárok szavazataikat belföldön, a választás napját megelőzően adják le.

²⁴⁹ ABH 1990. 25.

²⁵⁰ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 7. § (1) bekezdését.

²⁵¹ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-át.

²⁵² ABH 2004. 446.

²⁵³ Lásd a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. törvény 33. §-át.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány vizsgálata során abból indult ki, hogy az Alkotmány 70. és 71. §-ai csupán az aktív és passzív választójog szabályait, valamint a választási alapelveket rögzítette, és nem tartalmazott rendelkezést a választás egyéb anyagi jogi és eljárási szabályaira vonatkozóan. Más, választásokkal összefüggő intézmények nem következtek közvetlenül az Alkotmányból. Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése azonban felhatalmazta az Országgyűlést arra, hogy a választások szabályait a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben állapítsa meg. Ezért „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megalkotása során. [...] Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.”²⁵⁴ Hasonlóképpen az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az Országgyűlés szabad mérlegelésének tárgya az is, hogy a szavazás milyen módját rendeli alkalmazni a külföldön történő szavazás esetében. Önmagában az, hogy a törvényhozó a szavazásnak milyen rendjét szabályozza, nem alkotmányossági kérdés, alkotmányossági kérdést akkor vet fel a szavazás, illetőleg a szavazatszámolás törvényi rendezése, ha szabályai az Alkotmány valamely rendelkezésével ellentétesek.”²⁵⁵

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Ve. kifogásolt rendelkezése alapján csupán a szavazás időpontja tekintetében volt eltérés a magyarországi és a külföldi szavazás között, egyebekben nem érintette az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt választójogot. Az áttekintett nemzetközi gyakorlatból a testület azt a következtetést vonta le, hogy azok az államok, amelyek a külföldi szavazás lehetőségét a külképviseleten biztosították, a „hazai” szavazást megelőző időpontban állapították meg a szavazatok leadásának határidejét. A Ve. 96/A. § ezzel elősegítette a választás eredménye gyors és hiteles megállapításának érvényesülését,²⁵⁶ megteremtve ezzel a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása különös jelentőséggel bír a választás első fordulójában, mivel érvényességének és eredményességének ismerete a második fordulót megelőzően, azaz két héten belül szükséges volt. Ha ez az eljárási elv nem érvényesült volna, ellehetetlenült volna az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog gyakorlása is. Ezért az a tény, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése a külképviseleten történő szavazás időpontját a magyarországi választás napjánál korábbi időpontban határozta meg, önmagában nem jelentette az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétesen korlátozta a választójog általánosságának az elvét. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alkalmazásában a választójog általánossága önmagában nem volt alapvető jog, hanem olyan alapelv, amely a választójog demokratizmusának garanciája. Ezért az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy az Alkotmányban szabályozott alapvető jogokat korlátozó jogszabályok alkotmányosságának megítélésére az Alkotmány-

²⁵⁴ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509., 513.

²⁵⁵ 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004. 446., 454.

²⁵⁶ Ez a Ve. 3. § f) pontjában található alapelv.

*bíróság által kimunkált szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával a választási eljárási szabályok alkotmányellenessége általában nem volt megítélhető.*²⁵⁷ Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság erre irányuló indítvány alapján vizsgálta azt is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött-e létre azért, hogy a törvényhozó nem biztosította a választójog gyakorlását azon választópolgárok számára, akik a külképviseleti szavazás időpontjában Magyarországon, a magyarországi szavazás időpontjában pedig külföldön tartózkodtak. Az ilyen választópolgárok ugyanis sem külföldön, sem Magyarországon nem gyakorolhatták választójogukat.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az országgyűlési választások során a választójog általánossága azt jelentette, hogy minden nagykorú, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező állampolgár – az Alkotmány 70. §-ában meghatározott kivételektől eltekintve – rendelkezett aktív és passzív választójoggal. Ennek következményeként *a választási akadályokat törvényi úton nem lehetett bővíteni, a törvényhozónak nem volt lehetősége az alkotmányi korlátokon túlmenően további objektív korlátokat állítani. Ebből az alapelvből az is következett, hogy a választójog gyakorlását a törvényhozó csak eljárási feltételekhez köthette.*

Az Alkotmánybíróság visszautalt a 6/1991. (II. 28.) AB határozatra is, amelyben megállapította: „Az Alkotmánybíróság sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz.”²⁵⁸

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *a választójog általánossága nem abszolutizálható, de – külön felhatalmazás hiányában is – a törvényhozó alkotmányos kötelezettségévé tette, hogy minél szélesebb körben segítse elő a választójog gyakorlásának lehetőségét. Amiatt, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési választások első fordulója esetében a szavazásra a külképviseleteken egy héttel (az amerikai kontinensen nyolc nappal) korábban került sor, mint a magyarországi választókerületekben, azok a választópolgárok, akik a külföldi szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján külföldön tartózkodtak, nem tudták gyakorolni a választójogukat. Az ilyen választópolgárok nem tudtak igénybe venni olyan alternatív jogintézményt sem, amelyik lehetővé tette volna számukra a választójog gyakorlását. Ez a körülmény alkotmányellenes módon sértette az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében rögzített választójog gyakorlásának feltételeit, valamint az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt alapelv érvényesülését.* Emiatt az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést jogalkotói kötelezettségének teljesítésére.

²⁵⁷ Lásd 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004. 446., 453.

²⁵⁸ ABH 1991. 19., 20.

A pártalapítványok költségvetési támogatása

A pártalapítványok költségvetési támogatásra való jogosultságánál sem a korábbi parlamenti jelenlét, sem az Országgyűlés alakuló ülésén történő frakcióalakítás ténye, sem a múltban elért választási eredmény nem szolgált a pártok közötti megkülönböztetés alkotmányos alapjául. Demokráciában jogszabály a korábbi országgyűlési választások eredményei alapján nem hozhat előnyösebb helyzetbe egyes pártokat a későbbi országos választásokon.

A 63/2008. (IV. 30.) AB határozatban²⁵⁹ az Alkotmánybíróság a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Ptv.) pártalapítványokra vonatkozó rendelkezései, valamint a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Pmtv.) egyes szakaszai alkotmányellenességét vizsgálta. Témánk szempontjából ezek közül azok az indítványok érdekesek, amelyek szerint a támadott jogszabályok alkotmány sértő módon kedvezményezték az Országgyűlésben a törvények elfogadása idején képviselőcsoporttal rendelkező pártokat.²⁶⁰

Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélésénél elsőként emlékeztetett több korábbi határozatára is, amelyekben hangsúlyozta, hogy a parlament döntéshozatali képessége és a kormányzás stabilitása érdekében elfogadható, hogy a legcsekélyebb támogatást elért pártok nem jutnak parlamenti mandátumhoz.²⁶¹ Összegezve megállapította, hogy az alkotmánybírói gyakorlat megkövetelte, hogy a pártok állami támogatására vonatkozó szabályok igazodjanak a pártoknak a népakarat kialakításában és kinyilvánításában betöltött feladataihoz és a társadalmi támogatottságukhoz. Azt is leszögezte, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, hogy szabályt alkosson a pártok állami támogatásának köréről és mértékéről. A törvényalkotási eljárás és a megalkotott törvény egyik legfontosabb alkotmányossági mércéje az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma volt, amelyből a pártokra vonatkozóan az az alkotmányos követelmény volt levezethető, hogy *a jogalkotó a pártokra vonatkozó szabályok megalkotásakor köteles a pártokat egyenlőként kezelni, az egyes pártok szempontjait azonos körültekintéssel és elfogulatlansággal figyelembe venni, a döntéshozatal során nem járhat el önkényesen, a törvényalkotási eljárásban szem előtt kell tartania az állami támogatás célját, azt, hogy a pártok el tudják látni az Alkotmányban megfogalmazott feladataikat.* Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia, hanem azt is biztosítania kell, hogy a minden pártra egyformán érvényes jogi norma végül

²⁵⁹ 63/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008. 559.

²⁶⁰ Az Alkotmánybíróság már az elején leszögezte, hogy ebben a határozatában nem kellett állást foglalnia a pártfinanszírozással kapcsolatos valamennyi alkotmányossági kérdésben, így abban sem, hogy az állam az Alkotmány alapján köteles-e a pártok támogatására, továbbá abban sem, hogy ha a jogalkotó a pártok tevékenységét segítő alapítványok költségvetési támogatásáról törvényt alkot, akkor e törvénynek általában milyen alkotmányossági követelményeknek kell megfelelnie.

²⁶¹ Az Alkotmánybíróság ehelyütt a következő határozatait idézte fel: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 15., 17.; 2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 518.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197., 202.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996. 197., 198.; 1456/B/1995. AB végzés, ABH 1996. 908., 1173/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1465.; 2179/B/1991. AB határozat; 549/B/2000. AB határozat, ABH 2005. 913.

a pártok egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést. Vagyis ha a pártok egyenlőségét szem előtt tartó törvényalkotási eljárás során meghozott törvény pártok közötti megkülönböztetést tartalmaz, annak alkotmányosan elfogadható indoka kellett, hogy legyen.

Az Alkotmánybíróság a fenti szempontokat figyelembe véve megállapította, hogy ha a jogalkotó a pártok állami támogatása mellett döntött, a jogi szabályozás alapján a költségvetési támogatás minden parlamenti pártot meg kellett, hogy illessen. Ez azonban önmagában még nem biztosította a különböző politikai erők egyenlő esélyét a választási küzdelemben. A testület visszautalt a 3/1991. (II. 7.) AB határozatban foglaltakra, ami alapján „az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek [...] a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie.”²⁶² Az Alkotmánybíróság szerint tehát az állami támogatásnak ki kellett terjednie minden olyan politikai pártra is, amelyet a választópolgárok jelentős része támogatott, és amely az országgyűlési választásokon képviselőjelölteket állított.²⁶³

Az Alkotmánybíróság utalt a 2179/B/1991. AB határozatára,²⁶⁴ amely a pártok költségvetési alaptámogatására vonatkozó szabályok alkotmányosságát vizsgálta, a mostani határozat tárgya ugyanakkor az állami költségvetésből történő pártfinanszírozás egy különös formája: a pártok által létrehozott alapítványok anyagi támogatása volt. A testület rámutatott arra, hogy a Ptv. különbséget tett parlamenti és nem parlamenti pártok között; továbbá a parlamenti pártokon belül és a parlamenten kívüli pártok között is aszerint, hogy előzőleg két cikluson át volt-e a pártnak frakciója az Országgyűlésben.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Ptv. azáltal, hogy a pártalapítvány támogatását az alapító párt tartós parlamenti jelenlététől tette függővé, hátrányos helyzetbe hozta az országgyűlési választásokon induló, de az előző ciklusban a parlamentben nem lévő pártokat,²⁶⁵ az e pártok közötti különbségtétel kirívó előnyt biztosított a megelőző két parlamenti ciklus pártjainak, azaz annak a négy parlamenti pártnak, amely e feltételnek megfelelt.

A korábbi parlamenti jelenlét mint a megkülönböztetés indoka alkotmányosan nem volt elfogadható az Alkotmánybíróságnak, mert az a pártok Alkotmányban meghatározott feladata, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködése szempontjából irreleváns. A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottsággért való versengése és a rendszeres választások, egy párt korábbi választási eredményeiből azonban nem lehet annak jövőbeli eredményeire következtetni és arra sem, hogy aktuálisan mennyiben képes alkotmányos feladatát ellátni. A pártalapítványok ráadásul – a Pmtv. alapján – a pártok szakmai és szellemi háttérének biztosítását, a párt eszméinek terjesztését végezték, és e feladatok függetlenek attól, hogy a politikai pártok a korábbi országgyűlési választásokon milyen eredményt értek el.

²⁶² ABH 1991. 15., 17. Az Alkotmánybíróság az egyes jelöltek és pártok esélyegyenlőségének fontosságával összefüggésben helyütt utalt még a 299/B/1998. AB határozatára is (ABH 2000. 753., 757.).

²⁶³ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996. 165., 171.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197., 201.; Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission, 9–10 March 2001, A. Regular Financing, a. Public Financing.

²⁶⁴ 2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994. 518.

²⁶⁵ Ptv. 9/A. § (2) bekezdés a) pont.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja sértette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó a parlamentben korábban frakcióval nem rendelkező pártok szempontjait figyelmen kívül hagyva, alkotmányos indok nélkül biztosított jelentős előnyt a Ptv. 9/A. § megalkotását megelőző két parlamenti ciklus pártjainak.

Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy az Országgyűlés alakuló ülésén történő frakcióalakítás ténye alkotmányos módon figyelembe vehető volt-e a pártalapítványok támogatásakor. A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b)* pontja, amely kizárólag az alakuló ülésen frakcióval rendelkező pártok számára nyújtott lehetőséget a teljes költségvetési támogatásban részesülő pártalapítvány létrehozatalára, egyrészt a parlamentbe bejutott és a be nem jutott pártok között, másrészt az Országgyűlés alakuló ülésén, illetve később frakciót alakító, továbbá az egyéni jelöltekkel rendelkező pártok között tett különbséget. A megkülönböztetés kizárólagos indoka tehát az Országgyűlés alakuló ülésén történő frakcióalakítás ténye volt, ez az indok azonban – az Alkotmánybíróság szerint – a pártalapítványok költségvetési támogatására való jogosultságokor alkotmányosan nem elfogadható. A Ptv. 9/A. §-a alkotmányos célja ugyanis az volt, hogy egy önálló alapítványtípus, a költségvetési támogatásra jogosult pártalapítvány létrehozásával segítse a pártok mellett és azok javára működő kutatóintézetek, szellemi műhelyek kialakulását, az állampolgári tájékoztatást, ismeretterjesztést és ezáltal a politikai kultúra fejlesztését. Ezek a célok és a célok érdekében végzett pártalapítványi tevékenységek azonban nem kötődtek az országgyűlési képviselőcsoportok speciális feladataihoz. A Ptv. 9/A. §-a kizárólag egy, ráadásul a támogatás célja szempontjából nem releváns szempont, az alakuló ülésen történő frakcióalakítás ténye alapján juttatott a pártalapítványoknak teljes költségvetési támogatást, ami az Alkotmánybíróság szerint sértette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó az 5%-os támogatottságot el nem érő pártok szempontjait teljesen figyelmen kívül hagyva, alkotmányos indok nélkül biztosított jelentős előnyt a Ptv. 9/A. § elfogadása idején a parlamentben frakcióval rendelkező pártok számára.

A határozat vizsgálta a Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* pontját is, amely alapján alaptámogatás járt a pártalapítványnak, ha az alapító párt a parlamentben képviselőcsoporttal rendelkezett (de korábban két, egymást követő ciklusban nem volt parlamenti frakciója), és az alapítvány alapító okirata a politikai kultúra fejlesztése érdekében történő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatását jelölte meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ez a szabály hátrányos helyzetbe hozta azokat a pártokat, amelyek az országgyűlési választásokon elért eredményeik alapján bejutottak az Országgyűlésbe, ugyanakkor az előző két, egymást követő országgyűlési választást követően nem alakíthattak frakciót a parlamentben. Amíg ugyanis az e pártok által létrehozott pártalapítványok csupán alaptámogatásra voltak jogosultak, a korábban legalább két cikluson át frakcióval rendelkező parlamenti pártok által létrehozott pártalapítványok teljes költségvetési támogatásban részesültek. A rendelkezés így indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozta azokat a pártokat, amelyek a korábbi két, egymást követő parlamenti ciklusban nem alakítottak ugyan képviselőcsoportot, de amelyek választási eredménye nem maradt el azon pártokétól, amelyek számára a törvény biztosította az alaptámogatást. A hátrány abban állt, hogy a vá-

lasztásokon a *b)* pontban hivatkozott pártokkal²⁶⁶ azonos eredményt elérő pártokat a Ptv. 9/A. §-a kizárta a költségvetési juttatásból: a pártalapítványok számára juttatott teljes támogatásból és az alaptámogatásból is.

A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)*–*b)* pontjai esetében a pártok közötti megkülönböztetés indoka tehát a korábbi parlamenti jelenlét volt, de – ahogyan azt az Alkotmánybíróság már ebben a határozatában is hangsúlyozta – *állami támogatás juttatásakor a múltban elért választási eredmény nem szolgálhat a pártok közötti megkülönböztetés alkotmányos alapjául; demokráciában jogszabály a korábbi országgyűlési választások eredményei alapján nem hozhat előnyösebb helyzetbe egyes pártokat a későbbi országos választásokon.*

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjai sértették az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó a parlamentben korábban frakcióval nem rendelkező pártok szempontjait figyelmen kívül hagyva, alkotmányos indok nélkül biztosított jelentős előnyt a Ptv. 9/A. § megalkotását megelőző két parlamenti ciklus pártjainak.

Az Alkotmánybíróság ezeken kívül vizsgálta még a Pmtv. azon szabályait is, amelyek – az indítványozók szerint – alkotmányos indok nélkül tettek különbséget pártalapítványok és magánalapítványok között egyebek mellett azért, hogy kivonták a pártalapítványokat az ügyészi törvényességi felügyelet és az államigazgatási ellenőrzés alól. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy volt-e a pártalapítványoknak olyan megkülönböztető jellemzője, amely alkotmányosan indokolta a kivételes bánásmódot.

A határozati indokolás utalt arra, hogy a pártok közvetítő szerepet töltenek be a közhatalom és a választópolgárok között, e feladat ellátásában a pártalapítványok segítik a politikai pártokat. A költségvetési támogatás indoka a pártalapítványoknak e speciális közérdekű tevékenysége volt, a meghatározott választópolgári támogatottsággal rendelkező pártok ugyanis a pártalapítványok segítségével végzik az általuk képviselt eszmeiségnek megfelelő oktató, kutató, tudományos és ismeretterjesztő munkát, amely a politikai párt szellemi háttérét adja. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy ha a pártalapítvány jogszabályt sértett, az ügyésznek nem volt törvényes lehetősége az ügyességről szóló törvényben meghatározott intézkedések megtételére, a jogszabálysértés megszüntetése érdekében közvetlenül a bírósághoz fordulhatott. Az Alkotmánybíróság szerint nem volt alkotmányosan elfogadható oka annak, hogy a pártalapítványok és a pártok által alapított egyéb alapítványok feletti ügyészi jogkör eltérő volt, nem indokolta ezt az alapító személye, hiszen a párt egyéb, a Ptk. alapján létrehozott alapítványai ugyanilyen mentességben nem részesültek. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Pmtv. alkotmányos indok nélkül biztosított kivételes helyzetet a pártok által a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott pártalapítványok számára más, ugyanazon feladatot ellátó alapítványokkal szemben. A határozat ugyanakkor rámutatott arra is, hogy az állami számvevőszéki ellenőrzés tekintetében nem volt különbség a Ptk. és a Ptv. alapján létrehozott alapítványok között, a költségvetési támogatás felhasználását minden esetben ellenőrizte az ÁSz.

Az Alkotmánybíróság még azt a rendelkezést is megvizsgálta,²⁶⁷ amely mentesítette a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott pártalapítványokat az alapítványokra egyébként irányadó

²⁶⁶ Ptv. 9/A. § (3) bekezdés: „Az (5) bekezdés *a)* pontja szerinti költségvetési támogatásra az az alapítvány jogosult, [...] *b)* amelynek a (2) bekezdés szerinti támogatása azért szűnt meg, mert a képviselőcsoport az Országgyűlés mandátumának lejártával megszűnt.”

²⁶⁷ Lásd: Pmtv. 4. § (3) bekezdés.

államigazgatási szerv általi gazdasági-pénzügyi ellenőrzés alól. Ennek során megállapította, hogy ezt a mentességet az alapító személye nem indokolta, hiszen a párt egyéb, a Ptk. alapján létrehozott alapítványai ugyanilyen mentességben nem részesültek. A pártalapítvány kedvezményezését az alapítvány célja és speciális közérdekű tevékenysége sem magyarázta, hiszen bármely más alapítvány segítheti a pártot tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységével úgy, hogy e működés felett a fent említett hatóságok pénzügyi-gazdasági ellenőrzést gyakorolnak. Még a közhasznú szervezetté minősített alapítványok sem részesültek a pártalapítványokat megillető kedvezményben. A közhasznú szervezetek adóellenőrzését az állami adóhatóság látta el.²⁶⁸ Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Pmtv. alkotmányos indok nélkül biztosított kivételes helyzetet a pártok által a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott alapítványok számára más, ugyanazon feladatot ellátó alapítványokkal szemben.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Pmtv. 3. § (2) bekezdését²⁶⁹ is, amelyet az indítványozó azért kifogásolt, mert az alapján a pártfinanszírozásban a magyar állam, önkormányzati szervek vagy akár külföldi államok is részt vehettek, ami álláspontja szerint sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 3. § (3) bekezdését. A szabályozási hiányosságok miatt az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványokhoz való csatlakozás és az alapítvány támogatására vonatkozó hatályos szabályozás nem felelt meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és a 3. § (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az alkotmányellenességet nem a Pmtv. 3. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés okozta, hanem a szabályozás hiányossága. *A jogalkotó ugyanis nem gondoskodott a megfelelő törvényi garanciák megalkotásáról annak érdekében, hogy a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványoknak a magyar állam, a költségvetési intézmények, továbbá a közvetlen költségvetési támogatásban részesülő más szervezetek általi támogatása ne a párt burkolt költségvetési támogatását szolgálja. Hasonlóképpen nem volt törvényi garancia arra, hogy külföldi állam a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítvány számára juttatott adománya végső soron ne az alapító párt befolyásolását jelentse.* Ezért az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 2. § (1) bekezdését²⁷⁰ és a 3. § (3) bekezdését²⁷¹ sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet eredményezett, hogy az Országgyűlés nem alkotott törvényi garanciákat arra, hogy a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványok a hozzájuk beérkezett támogatást valóban a Pmtv.-ben meghatározott alapítványi célokra fordítsák.

Végül az Alkotmánybíróság – az egyik indítvány elbírálása nyomán – azt is megállapította, hogy az a tény, hogy nem minden politikai párt által létrehozott pártalapítvány részesült állami támogatásban, illetve hogy a jogosultak részesedése nem volt egyenlő, nem

²⁶⁸ Lásd: a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 21. §.

²⁶⁹ Pmtv. 3. § [...] (2) bekezdés: „Az alapítványhoz bárki feltétel nélkül csatlakozhat, az alapító okirat azonban előírhatja, hogy a csatlakozás elfogadásához a kezelő szerv jóváhagyása szükséges.”

²⁷⁰ Az akkor hatályos Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

²⁷¹ Az akkor hatályos Alkotmány 3. § (3) bekezdése szerint: „A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

érintette az Alkotmány 2. § (3) bekezdése szerinti kizárólagos hatalomgyakorlás tilalmát. A testület rámutatott arra, hogy a pártok alapításának és tevékenységének szabadságát garantáló alkotmányos szabály [3. § (1) bekezdés] azt a feltétlen követelményt támasztotta az állami szervekkel szemben, hogy ne akadályozzák az alkotmányos keretek között működő pártok létrejöttét és tevékenységét. A pártalapítás és -működés joga az Alkotmány e rendelkezései alapján minden pártot egyaránt megilletett, függetlenül attól, hogy parlamenti vagy a parlamentbe be nem jutott pártról volt-e szó.²⁷²

Hatásköri kérdések

Az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – állapíthatott meg alkotmányos követelményt.

A 912/I/2006. AB elnöki végzéssel²⁷³ lezárt ügyben az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Legfelsőbb Bíróság Kvk.III.37.400/2006/2. számú végzése ellen. Az indítványozó álláspontja szerint a demokratikus jogállamiság követelményével, valamint a tisztességes eljárás követelményével volt ellentétes, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) a választási eljárás bírósági felülvizsgálata kapcsán

²⁷² Bihari Mihály alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság akkori elnöke különvéleményében – amelyhez négy alkotmánybíró, Bragvova András, Paczolay Péter, Kovács Péter és Trócsányi László is csatlakozott – nem értett ugyanakkor egyet a vizsgált jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével és a mulasztásos alkotmányvétség megállapításával. Elsőként leszögezte, hogy már a határozatban szereplő *pártalapítvány* kifejezés sem adekvát, ugyanis az csak a „közbeszédben” elterjedt, ám nem felelt meg a Pmtv. fogalomhasználatának. Bihari szerint a parlamenti képvisellel rendelkező és az azzal nem rendelkező pártok a vizsgált szabályozás szempontjából nem alkottak homogén csoportot, továbbá a parlamenti képvisellel rendelkező pártok alapítványai között a kifogásolt törvényi feltétel alapján érvényesülő különbségtételnek tárgyilagossá mérlegelésen nyugvó, észszerű indokai voltak. Megítélése szerint azokat a politikai alapítványokat kell, hogy megillesse a teljes költségvetési támogatás, amelyeket olyan párt alapít, amely tartósan jelen van a parlamentben, az általa létrehozott frakción keresztül tartósan részt vesz a parlament munkájában, tekintettel arra, hogy a párt által – a Ptv. és a Pmtv. alapján – létrehozott politikai alapítvány vonatkozásában is észszerű követelmény, hogy az hosszabb távon lássa el az alapítványi célok megvalósítását, ezen keresztül az alapítványi céloknak megfelelően segítse az alapító párt tevékenységét. Bihari úgy vélte, hogy ha alkotmányosan nem volt kifogásolható az, hogy a pártok állami támogatása a pártok társadalmi támogatottsága szerint eltért, akkor az említett finanszírozási elem (a politikai alapítványok költségvetési céltámogatása) tekintetében miért nem lehetett az eltérő társadalmi támogatottságot kifejező, tartós parlamenti jelenlét, illetve a korábbi frakcióalapítás ténye a finanszírozásban megmutató különbség tárgyilagossá mérlegelés szerinti, észszerű indoka? Nézete szerint a törvényalkotó a politikai alapítványok költségvetési támogatásának feltételeit – az Alkotmány keretei között – szabadon határozhatta meg, és a határozat időpontjában fennállótól eltérő feltételrendszert is kialakíthatott volna, de mindaddig, amíg van tárgyilagossá mérlegelés szerinti, észszerű indoka annak, hogy a törvényalkotó különbséget tegyen a parlamenti képvisellel rendelkező párt és a parlamenten kívüli párt által – a Pmtv.-ben meghatározott célokra – létrehozott alapítvány költségvetési támogatásra való jogosultsága között, addig nem lett volna megállapítható az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelme. Ez Bihari szerint igaz abban az esetben is, ha a törvényalkotó a parlamenti képvisellel rendelkező pártok között a tartós parlamenti jelenléttel rendelkező és az azzal nem rendelkező pártok által létrehozott alapítványok költségvetési támogatásának mértéke tekintetében tesz különbséget. Bihari alkotmányosan kielégítőnek tartott egy olyan törvényi szabályozást is, amely csak az 5%-os parlamenti küszöböt elérő és parlamenti képviselőcsoportot alakító pártok által létrehozott politikai alapítványok számára biztosít költségvetési támogatást.

²⁷³ 912/I/2006. AB elnöki végzés, ABH 2008. 3813.

számos fontos eljárási kérdést nem szabályozott. Az indítványozó a hiányos szabályozás („mulasztás”) folytán a Ve. 81. § (1) és (4) bekezdésének,²⁷⁴ 84. § (2) és (6) bekezdésének²⁷⁵ megsemmisítését, valamint azok alkalmazásának visszamenőleges hatályú kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó ezen túlmenően az Országgyűlés szabályozási kötelezettségének alkotmányos követelményként történő megállapítását is kezdeményezte. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt másodlagosan alkotmányellenesség utólagos megállapítására irányuló indítványként kérte elbírálni.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elnöke, mint nyilvánvalóan alaptalant elutasította, tekintettel arra, hogy az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem volt levezethető. Az indítványozó másodlagosan kizárólag az alkotmányellenesség utólagos megállapítását és a Ve. hivatkozott rendelkezéseinek megsemmisítését kérte az Abtv. 37. §-a alapján, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására a tájékoztatását követően sem terjesztett elő indítványt. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy következetes gyakorlata szerint *kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – állapíthatott meg alkotmányos követelményt, jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve – önmagában – alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nem volt önálló hatásköre.*²⁷⁶

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasíthatóság, a jogorvoslathoz való jog

A nem érdemi bírósági határozatok tekintetében az érdemi vizsgálat nélküli elutasíthatóság nem sérti sem a jogorvoslathoz való jogot, sem a diszkrimináció tilalmát.

A 860/D/2006. AB határozattal²⁷⁷ 2008 novemberében lezárt ügy alapját ugyan egy települési önkormányzat helyi népszavazást kiíró határozata képezte, ám az ügy nem a helyi népszavazással összefüggő szabályozásra, hanem a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 84. § (10) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányult, ezért ismertetjük.

²⁷⁴ Ve. 81. §:

„(1) bekezdés: A fellebbezésről az annak elbírálására jogosult választási bizottság a beérkezésétől számított három napon belül dönt. [...]

(4) A másodfokon eljáró választási bizottság a fellebbezéssel megtámadott határozatot

a) helybenhagyja vagy

b) megváltoztatja.”

²⁷⁵ Ve. 84. §.

„(2) A bíróság a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. [...]

(6) A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem alapján a bíróság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A bíróság a kérelmező részére – annak kérésére – biztosítja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt.”

²⁷⁶ Az Alkotmánybíróság itt a 292/B/2001. AB végzésre utalt vissza (ABH 2001. 1591.).

²⁷⁷ 860/D/2006. AB határozat, ABH 2008. 2481.

A helyi népszavazást kiíró határozat ellen az indítványozók kifogást nyújtottak be a bírósághoz, amely a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, egyrészt azért, mert megszegték azt a szabályt, hogy ügyvédi képviselőt kötelező, másrészt mert egyes kérelmezők székhelye a beadványon nem lett feltüntetve. Az indítványozó szerint a kötelező képviselő szabályainak megszegése miatt nem lehetett volna érdemi vizsgálat nélkül elutasítani a kérelmet, továbbá kifejtette, hogy volt olyan (bíróági felülvizsgálatot kezdeményező) kérelmező, akinek székhelye szerepelt a beadványon. Mindezekre tekintettel terjesztette elő kérelmét a Ve. 84. § (10) bekezdése vonatkozásában. A Ve. 84. § (10) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Az indítványozó szerint a Ve. 84. § (10) bekezdése – mivel az a nem érdemi határozatokra is vonatkozik – sértette a jogorvoslati jogot, továbbá diszkriminatív is volt, mert „a polgári eljárást kezdeményező személyek homogén csoportján belül alkotmányosan nem indokolható módon, hátrányosan különbözteti meg a Ve. 82–85. § szerinti kérelmet előterjesztő személyeket” azzal, hogy érdemi vizsgálat nélküli elutasítás esetére is megfosztotta jogorvoslati joguktól.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt állapította meg, hogy az indítványozónak a kötelező jogi képviselővel, illetve azzal kapcsolatos kérelme, hogy a bírósági felülvizsgálatot kezdeményezők közül volt olyan, aki megjelölte lakhelyét, telephelyét (a bíróság mégis érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kifogást), nem valamely jogszabály alkotmányossági vizsgálatára, hanem a jogalkalmazási gyakorlat törvényességének vizsgálatára irányult, az Alkotmánybíróságnak pedig akkor nem volt hatásköre – még alkotmányjogi panasz hatáskörben sem – jogalkalmazói gyakorlat törvényességének vizsgálatára.

Az indítvány érdemi vizsgálat alá tartozó tartalma alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Ve. 84. § (10) bekezdése vonatkozásában abból az aspektusból folytatta le, hogy a Ve. 84. § (4) bekezdésében foglalt érdemi vizsgálat nélküli elutasíthatóság sértette-e a jogorvoslati jogot és a diszkrimináció tilalmát. Ennek során először megállapította, hogy a Ve. 84. § (10) bekezdése nem sértette az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogot. Utalt arra, hogy *a választási eljárás és benne a népszavazás (helyi népszavazás) során fontos érdek fűződik a jogorvoslati eljárások gyors befejezéséhez*. Indokolásában a testület visszautalt egyrészt a 23/2005. (VI. 17.) AB határozatának a választási eljárási jogorvoslatokkal összefüggő megállapításaira,²⁷⁸ másrészt az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában jogorvoslati joggal összefüggésben általánosságban lefektetett elvi tételeire.²⁷⁹

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választási eljárások elhúzódásának megakadályozását célzó érdek mint legitim cél miatt szükségessé válhat a jogorvoslati jog korlátozása, de ez a korlátozás nem vált aránytalanná azzal, hogy a Ve. 84. § (4) bekezdésében foglalt, az érdemi vizsgálat nélküli elutasításra is vonatkozott a Ve. 84. § (10) bekezdése.

²⁷⁸ Eszerint „a választási eljárásban a rövid jogorvoslati határidők a népszuverenitás elvének érvényesülése és a jogállam demokratikus jellegének biztosítása miatt indokoltak”. (ABH 2005. 261., 266.)

²⁷⁹ Eszerint „[a]z Alkotmány a jogorvoslati jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az, hogy az 57. § (5) bekezdése szerint a jogorvoslati jogot mindenki a törvényekben meghatározottak szerint gyakorolhatja, utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre az egyes eljárásokban arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. [...] a jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog immánens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.” (ABH 1992. 27., 31.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére alapozott kérelmet elutasította.

Az indítványozó hivatkozott még az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkriminációtilalom sérelmére is abban az összefüggésben, hogy a polgári eljárást kezdeményezők csoportján belül hátrányos megkülönböztetésben részesültek a Ve. 82–85. §-ai szerinti kérelmet beterjesztő személyek a Ve. 84. § (10) bekezdésben foglalt rendelkezés miatt.

Az Alkotmánybíróság azonban úgy foglalt állást, hogy „nem tartozik azonos csoportba valamennyi polgári eljárást kezdeményező személy”. A Pp. is megfogalmazott különleges eljárásokat (például házassági perek, közigazgatási perek stb.), amelyek mögött az adott jogterület speciális szabályai (azaz eltérő szabályozási koncepciók) húzódtak meg, ezért – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – a Ve. 82–85. §-aiban található bírósági felülvizsgálatot kezdeményezők sem képeztek az Alkotmány 70/A. §-a által értékelhető homogén csoportot valamennyi polgári eljárást kezdeményezővel. A Ve. önálló szabályozási koncepción alapult, az azon belül szabályozott bírósági eljárásnak sok tekintetben speciális követelményeknek kellett megfelelnie. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ve. 84. § (10) bekezdésében szabályozott, a további jogorvoslatot kizáró rendelkezés által érintett személyi kör tekintetében – a polgári eljárást kezdeményező egyéb személyekhez képest – az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem volt megállapítható.

2009

A lakóhelyétől távol lévő választópolgár aktív választójoga (önkormányzati választáson)

Az önkormányzati választás napján a lakóhelyétől, illetve a bejelentett tartózkodási helyétől távol lévő választópolgár aktív választójoga nem terjedt ki arra, hogy a tényleges tartózkodási helye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testületének jelöltjeire is szavazhasson.

A 783/E/2002. AB határozat²⁸⁰ az akkor 9 fős testület hozta meg 2009 májusában. A határozat ugyan alapvetően az önkormányzati választásokkal összefüggő szabályozásról szólt, ám az ügy általánosságban felvetette a választójog gyakorlásának térbeli szűkítését is, ráadásul alapjaiban építette a (már korábban ismertetett) 47/2006. (X. 5.) AB határozat megállapításaira, emiatt indokoltnak tartjuk ennek a határozatnak is a kivonatos ismertetését.

Az indítványozó az indítványában megjelölt törvényi rendelkezésekkel összefüggésben abban látta az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes mulasztást, hogy „a helyi önkormányzati választáson” a választópolgárok csak a lakóhelyükön, illetve – amennyiben rendelkeztek vele – a tartózkodási helyükön élhettek a szavazati jogukkal. Az indítványozó hivatkozott a 3/1990. (III. 4.) AB határozatra, valamint a 6/1991. (II. 28.) AB határozatra, mivel álláspontja szerint e határozatok „hasonló helyzetben megállapították az alkotmányellenességet”.

²⁸⁰ 783/E/2002. AB határozat, ABH 2009. 1568.

Az ügy érdekessége, hogy az indítvány benyújtását követően – hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozására tekintettel – módosult az Alkotmány 70. § (1) bekezdése,²⁸¹ a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.) indítványozó által támadott 2. § (3)–(4) bekezdését pedig – az egész 2. §-sal együtt – az Országgyűlés hatályon kívül helyezte.²⁸² Az indítványozó azonban továbbra is alkotmányellenes mulasztás megállapítását kérte, utalva az Alkotmány módosítását követően hatályba lépett 70. § (2) bekezdésében foglaltakra.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak abban az alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia, hogy terhelte-e alkotmánysértő mulasztás a törvényalkotót azért, mert nem szabályozta azt, hogy a választópolgár az önkormányzati képviselők választása során miként élhetett az őt megillető aktív választójogával abban az esetben, ha a szavazás napján nem a lakóhelyén, illetve a bejelentett tartózkodási helyén tartózkodott.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az indítványozó által felhívott hatályos választójogi szabályozást, és megállapította, hogy az indítványozó által állított szabályozási hiány valóban fennállt, mivel sem az Övjt.-ben, sem a Ve.-ben nem volt rendelkezés arra, hogy a választás napján az ország területén, ám nem a lakóhelyén, illetve a bejelentett tartózkodási helyén, hanem ezektől eltérő helyen tartózkodó választópolgár hogyan élhetett az önkormányzati képviselők választása során az aktív választójogával. Az Övjt. és a Ve. rendelkezései²⁸³ értelmében a választópolgár a lakóhelyén kívül a bejelentett tartózkodási helyén is gyakorolhatta az aktív választójogát, feltéve, hogy a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet létesített. Az indítványozó indítványában megjelölt eset viszont arra vonatkozott, amikor a választópolgár az önkormányzati választás napján nem a lakóhelyén, illetve a bejelentett tartózkodási helyén tartózkodott, ilyen esetben ugyanis a tényleges tartózkodási helyén – erre vonatkozó jogi szabályozás hiányában – a választópolgár nem élhetett az aktív választójogával a tényleges tartózkodási helye szerinti önkormányzati képviselőjelöltekre.²⁸⁴ Az Alkotmánybíróság tehát megállapította az indítványozó által ki-

²⁸¹ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-át. Hatálybalépés: 2004. május 1.

²⁸² Lásd az egyes törvények választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2004. évi XXXII. törvény 6. § (3) bekezdését. Hatálybalépés: 2004. május 1.

²⁸³ Övjt. 1. § (2) bekezdés, Ve. 104. §.

²⁸⁴ Lévay Miklós és Bragyova András alkotmánybírók közös különvéleményükben ugyanakkor úgy vélték, hogy az indítvány tartalma ennél szélesebb volt, ugyanis beletartozott annak a kérdésnek a vizsgálata is, hogy a törvényalkotó nem teremtette meg a tényleges tartózkodási helyről az állandó lakóhely, illetve a bejelentett tartózkodási hely szerinti önkormányzat megválasztásában való részvétel jogát. Ez alapján pedig úgy vélték, hogy mulasztást követ el a törvényalkotó, ha nem biztosítja a hivatalos tartózkodási helyétől távol levő választópolgár számára azt, hogy ténylegesen választó lehessen annak a települési és megyei önkormányzatnak a választásán, amelyekhez a választópolgári közösség tagjaként tartozik. Erre nézve nem tartották elfogadható indoknak azt a megközelítést, hogy technikailag nem kivitelezhető annak megvalósítása, hogy az önkormányzati választások napján vagy azt megelőző időpontban a hivatalos tartózkodási helyétől távol lévő választójogosult az ország bármely településéről leadhassa szavazatát. Érveik alátámasztására felhívták a(z) – indítványozó által is hivatkozott – 6/1991. (II. 28.) AB határozat azon megállapítását, miszerint „[s]em kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz” (ABH 1991. 19., 20.). Ezért álláspontjuk szerint nem volt elfogadható alkotmányos indoka a hivatalos tartózkodási helyüktől távol, de az ország területén tartózkodó választójogosultak szavazásból való kizárásának.

fogásolt szabályozási hiányt, azonban úgy ítélte meg, hogy ez a vizsgált esetben nem idézte elő az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében foglalt aktív választójog sérelmét.

Indokolásában visszautalt a 47/2006. (X. 5.) AB határozatra,²⁸⁵ amelyben egyebek mellett a Ve. 104. §-a alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte (és azt nem találta alkotmányellenesnek), ugyanakkor jelen ügyben az indítványozó más hatáskörben, más alkotmányi rendelkezés sérelmét állítva és (részben) más alkotmányos összefüggésre hivatkozva indítványozta az Alkotmánybíróság eljárását, ezért az a határozat a jelen ügy szempontjából ugyan nem képezett „ítélet dolgot”, de a 47/2006. (X. 5.) AB határozat indokolásában foglaltakat a jelen ügyben is irányadónak tekintette. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében szabályozott, a választópolgárt az önkormányzati választásokon megillető aktív választójogból nem volt levezethető az indítványozó által megkívánt törvényi szabályozás szükségessége. Az önkormányzati választásokon a választópolgárokat az Alkotmány 70. § (2) bekezdése alapján megillető aktív választójog azt garantálta, hogy a választópolgár a lakóhelye szerinti település helyi közügyeinek gyakorlásába szólhasson bele az aktív választójog gyakorlásán keresztül. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Ve. 104. §-a kielégítette az Alkotmány 70. § (2) bekezdéséből (aktív választójog), valamint a választójog általánosságának alkotmányi alapelvéből²⁸⁶ fakadó követelményt akkor, amikor az állandó lakóhelyétől huzamosabb ideig távol lévő választópolgár számára a bejelentett tartózkodási helyén biztosította az aktív választójog gyakorlását. Az önkormányzati törvény alapján²⁸⁷ ugyanis a választópolgárok helyi közösségének (a választójoggal rendelkező helyi lakosoknak) a demokratikus joga az, hogy az önkormányzati választásokon megalakíthassa az önkormányzat képviselő-testületét, és képviselőin keresztül részt vehessen a település helyi közügyeinek a vitelében. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az önkormányzati választásokon a választópolgárt megillető aktív választójog gyakorlása szorosan kötődik ahhoz a településhez, ahol a választópolgár lakik, illetve ahol bejelentett tartózkodási hellyel rendelkezik (életvitelszerűen él). A törvényalkotónak azt kellett biztosítania, hogy a választópolgár az aktív választójog gyakorlásán keresztül beleszólhasson annak a településnek a helyi közügyeibe, ahol lakik, illetve ahol bejelentett tartózkodási helyet létesített. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – összhangban a 47/2006. (X. 5.) AB határozat indokolásában kifejtettekkel – az Alkotmány 70. § (2) bekezdéséből nem volt levezethető olyan törvényi szabályozás szükségessége, amely az önkormányzati választás napján az állandó lakóhelyétől, illetve bejelentett tartózkodási helyétől távol lévő választópolgár számára lehetővé teszi az aktív választójog gyakorlását a tényleges tartózkodási hely szerinti helyi önkormányzat képviselő-testületének a megválasztása során. Ez a jog az adott településen választójoggal rendelkező választópolgárokat kellett, hogy megillessen, a törvényalkotónak az ő számukra kellett biztosítania a helyi közügyekbe történő beleszólás lehetőségét.

Az önkormányzati választás napján a lakóhelyétől, illetve a bejelentett tartózkodási helyétől távol lévő választópolgár aktív választójoga nem terjedt ki arra, hogy a tényleges tartózkodási helye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testületének jelöltjeire is szavazhasson, és ezen keresztül beleszólhasson annak a településnek a helyi közügyeibe,

²⁸⁵ ABH 2006. 581.

²⁸⁶ Alkotmány 71. § (1) bekezdés.

²⁸⁷ Lásd: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 5. §.

amelyhez sem a helyben lakása, sem pedig az életvitelszerű tartózkodása okán nem kötődött. Ebből következően az Alkotmány 70. § (2) bekezdése alapján a törvényalkotó nem volt kötelezhető olyan szabályozás megalkotására, amely az önkormányzati választással érintett helyi közösség tagjain kívül más, az adott településhez – a helyben lakás, illetve a huzamos tartózkodás alapján – nem kötődő választópolgárok számára is beleszólást engedett volna az aktív választójog gyakorlásán keresztül a helyi önkormányzat képviselő-testületének megválasztásába.

Az érvénytelen szavazatok nyilvánosságra hozatala

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga nem foglalta magában az adatkezelő azon kötelezettségét, hogy az érvénytelen szavazatok számát mint közérdekű adatot különböző szempontok (érvénytelenségi okok) szerint tovább bontva kezelje, és aszerint tegye hozzáférhetővé.

A 339/B/2002. AB határozattal²⁸⁸ – az indítvány benyújtásától számítva hét év alatt – lezárt ügyben az Alkotmánybíróság teljes ülése nyolc taggal hozott döntést. Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz (még 2002-ben), mert álláspontja szerint a közérdekű adatok nyilvánosságát sértették a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 72. § (4) bekezdése és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 9/1998. (II. 20.) BM rendelet (a továbbiakban: rendelet) érvénytelen szavazatokra vonatkozó rendelkezései. Az indítványozó az indítványban kifejtette, hogy az Országos Választási Bizottsághoz (OVB) intézett kérelmében kérte, hogy egy meghatározott statisztikai formában értékelje ki azokat az érvénytelen szavazatokat, amelyeket az OVB elutasított. Az indítványozó az OVB elnökéhez intézett leveléből kiderül, hogy az indítványozó a rendelet 6. számú mellékletének 1. és 2. számú mintáját kifogásolta, mivel azok szerinte „korlátozó érvénnyel határozzák meg a nyilvánosságra hozható adatok (eredmények) körét” az érvénytelen szavazatok tekintetében. Mindezek miatt az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) és (3) bekezdése²⁸⁹ alapján kérte az általa támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során rámutatott arra, hogy *a választások eredménye az állam működését és az állampolgárok életét, közügyekben való részvételét alapvetően befolyásoló információ, azt a közérdekű adatokhoz való jog alapján hozzáférhetővé kell tenni.* Ezekhez az adatokhoz a hozzáférést indokolttá teszi továbbá a választások tisztaságának követelménye is, amelynek részét képezi a választási eredményekre vonatkozó adatok megismerése. A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy az indítványozó tartalmilag nem a választási irodák kezelésében lévő adatok nyilvánosságra hozatalát rendező szabályok alkotmányellenességét vetette fel, hanem a választási eredmény rögzítésére vonatkozó

²⁸⁸ 339/B/2002. AB határozat, ABH 2009. 1552.

²⁸⁹ Az Alkotmány akkor hatályos rendelkezései szerint:

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. [...]

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

szabályokat kifogásolta azon az alapon, hogy az érvénytelen szavazatok számát további szempontok szerint nem rögzítették a jegyzőkönyvben (és feltételezhetően az adatlapon sem – bár ez utóbbi tekintetében az indítványozó nem terjesztett elő indítványi kérelmet). Vagyis az indítványozó nem valamely állami szerv kezelésében lévő (közérdekű) adat hozzáférhetőségét hiányolta indítványában, hanem a kezelt (közérdekű) adatok meghatározott szempontok szerinti tovább bontását és e bontásban történő kezelését.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kimondta, hogy a választási irodák által kezelt érvénytelen szavazatokra vonatkozó adatok érvénytelenségi okok szerinti kezelése az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből nem következett. *A közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga önmagában ugyanis nem foglalta magában az adatkezelő azon kötelezettségét, hogy a kezelt közérdekű adatot különböző szempontok szerint tovább bontva kezelje, és aszerint tegye hozzáférhetővé.* Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította, ugyanakkor megjegyezte: nem kizárt, hogy a jogalkotó rendelkezzen az érvénytelen szavazatok számának érvénytelenségi okok szerinti kezeléséről és közzétételéről.

Az önkormányzati frakciók helyiséghasználata

A települési képviselők tevékenységének elősegítése érdekében az önkormányzat illetékességi területén a képviselőhöz jutott szervezetek és pártok frakcióinak biztosított helyiséghasználatáról szóló rendelkezés nem volt ellentétes az Ötv.-vel, és így az Alkotmánnyal sem.

A 399/H/2004. AB határozat²⁹⁰ háromtagú tanácsban hozta meg az Alkotmánybíróság. A támadott rendelkezés egy helyi önkormányzati rendelet²⁹¹ módosítását támadta, amely a települési képviselők tevékenységének elősegítése érdekében a frakciók részére az önkormányzat illetékességi területén helyiséghasználatot biztosított. Az indítványozó álláspontja szerint az a tény, hogy a helyiséghasználatra csak azon pártok és szervezetek frakciói voltak jogosultak, amelyek a helyi önkormányzati képviselők választásán jelölő szervezetként indultak és a választások eredményeként képviselőhöz is jutottak, alkotmányellenes volt.

Az Alkotmánybíróság érdemben az Ör. támadott rendelkezésének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerinti alkotmányosságát vizsgálta annak alapján, hogy a helyi önkormányzati képviselők választásán képviselőhöz jutott pártok és szervezetek frakciói számára biztosított helyiséghasználat sérti-e a települési képviselőknek az Ötv. 19. § (1) bekezdése szerinti jogegyenlőségét. Az Alkotmánybíróság visszautalt a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában²⁹² az országgyűlési képviselők mandátumának jellegével és az Országgyűlésbe került pártok frakcióalapítási jogával kapcsolatban

²⁹⁰ 399/H/2004. AB határozat, ABH 2009. 2502.

²⁹¹ A támadott jogszabályi rendelkezést a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló – többször módosított és egységes szerkezetben lévő – 3/2000. (IV. 10.) számú önkormányzati rendelete (a határozatban és itt a továbbiakban: Ör.) tartalmazta.

²⁹² ABH 1998. 197.

kifejtettekre, valamint a 68/2002. (XII. 17.) AB határozatára,²⁹³ amelyben a települési képviselők vonatkozásában megállapította, hogy a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy jelen esetben a támadott önkormányzati rendelet a közgyűlés szervezeti felépítésének autonómiája jegyében szabályozta a képviselőcsoportok megalakításának, az ahhoz való csatlakozásnak, kiválásnak stb. a szabályait, ezek a jogok pedig nem egyéni képviselői jogok, hanem a testületet, a frakciót megillető jogok. „A testületet megillető jogok nem állíthatók szembe a képviselők egyéni jogaival.”²⁹⁴ Az Alkotmánybíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy az Öv. támadott rendelkezésében a települési képviselők tevékenységének elősegítése érdekében az önkormányzat illetékességi területén a képviselőkhöz jutott szervezetek és pártok frakcióinak biztosított helyiséghasználatáról szóló rendelkezés nem volt ellentétes az Ötv. 19. § (2) bekezdésével,²⁹⁵ így nem ütközött az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe.²⁹⁶ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy az Öv. a képviselői csoporttagsággal nem érintett települési képviselők részére is biztosította a képviselői feladatok ellátásához szükséges feltételeket.

2010

A bírósági felülvizsgálat szabályainak jogforrási szintje választási ügyekben

A választási ügyekben a bírósági felülvizsgálat szabályait a Ve. és a Pp. rendezte, amelyek jogforrási szintjüket tekintve a Jat. hivatkozott rendelkezéseinek megfeleltek, ezáltal nem sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdése.

²⁹³ ABH 2002. 390.

²⁹⁴ Az Alkotmánybíróság itt visszautalt a 1114/H/2005. AB határozatra (ABH 2006. 2152., 2159.).

²⁹⁵ Ötv. 19. § (2) bekezdés: „A települési képviselő:

- a) a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen–vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban–érdemi választ kell adni;
- b) kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni; illetőleg kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben;
- c) tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi kisebbségi önkormányzat testületének–a képviselő-testület által átruházott–önkormányzati ügyben hozott döntését;
- d) megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet;
- e) a képviselő-testület hivatalától igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. Közérdekű ügyben kezdeményezheti a képviselő-testület hivatalának intézkedését, amelyre a hivatal tizenöt napon belül érdemi választ köteles adni.
- f) köteles részt venni a képviselő-testület munkájában.”

²⁹⁶ Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés: „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

A 233/D/2008. AB határozat²⁹⁷ alapjául szolgáló indítványban az indítványozók azt a szabályt kifogásolták, amely a nemperes eljárásokban is a Pp.-t rendelte alkalmazni, amennyiben az egyes nemperes eljárásokra vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeztek, vagy az eljárás nemperes jellegéből más nem következett. Véleményük szerint a választási eljárás tekintetében irányadó bírósági eljárás szabályait a Jat.²⁹⁸ értelmében csak törvényben lehetett volna megállapítani,²⁹⁹ ezért a támadott rendelet³⁰⁰ jogforrási szintjét tekintve alkotmányellenes, ami egyben a demokratikus jogállamiság sérelmét jelentette.

Az Alkotmánybíróság szerint az indítványi kérelem nem volt megalapozott, hiszen a választási bizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályait a Ve. 82–85. §-a tartalmazta. Az MT rendelet kifogásolt rendelkezése pusztán utaló szabály volt, amelynek értelmében egyéb jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait kellett megfelelően alkalmazni, azaz a rendelkezés tartalma a Pp. valamely konkrét paragrafusában bontakozott ki. Az Alkotmánybíróság rámutatott: az ilyen utaló szabály azt szolgálta, hogy a jogalkotó megelőzze a túlszabályozást, és elkerülje az egyes rendelkezések fölösleges megismétlését egy adott szabályozási koncepción belül, hiszen ellenkező esetben mindent törvényben kellene szabályozni. A jelen esetben ez konkrétan a Pp. vonatkozó szabályainak a Ve.-ben történő szó szerinti megismétlését jelentette volna. Főszabály szerint tehát a Ve. megjelölt rendelkezései voltak irányadók a választási bizottság határozatainak bírósági felülvizsgálata körében, amelyet – szubszidiárius jogszabályként – kiegészítettek a Pp. rendelkezései. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *a választási ügyekben a bírósági felülvizsgálat szabályait a Ve. és a Pp. rendezte, amelyek jogforrási szintjüket tekintve a Jat. hivatkozott rendelkezéseinek megfeleltek, és ezáltal nem sértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sem.*

A választási iroda tagjainak állami normatívája

A támadott rendelet meghatározott jogcímhez kötötten állapította meg a választás első és második fordulójának lebonyolításához fűződő személyi normatívákat forintösszegekben megjelölve, a jogcímek szerinti besorolása pedig a Ve. szabályozását követte, míg az ahhoz kapcsolódó normatív összeg a feladat jellegéhez – és a költségvetés teherbíró képességéhez – igazodott, ezért a támadott rendelkezés és a diszkrimináció tilalma között nem volt alkotmányos összefüggés.

Az 1081/B/2008. AB határozattal³⁰¹ lezárt ügyben az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsban döntött. Az ügyben az indítványozó a 2008. évi országos népszavazások költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 7/2008. ÖTM

²⁹⁷ 233/D/2008. AB határozat, ABH 2010. 1836.

²⁹⁸ Lásd az akkor hatályos 1987. évi XI. törvényt a jogalkotásról.

²⁹⁹ Lásd a Jat. 2. § c) pontját, a 3. § e) és g) pontjait.

³⁰⁰ Lásd a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában hozott 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (3) bekezdését. Eszerint „egyebekben – amennyiben az egyes nem peres eljárásokra vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek, vagy az eljárás nem peres jellegéből más nem következik – a nem peres eljárásokban is a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni”.

³⁰¹ 1081/B/2008. AB határozat, ABH 2010. 2431.

rendelet (a továbbiakban: rendelet) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kérte, mert álláspontja szerint az nem határozta meg a választási iroda tagjai részére biztosított állami normatíva kifizetésének jogcímét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a támadott jogszabályt a jogalkotó időközben hatályon kívül helyezte, és bár a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a határozatban a továbbiakban: Vtv.) 153. §. (1) bekezdés g) pontjának felhatalmazó rendelkezése alapján az országgyűlési képviselők 2010. évi általános választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 36/2009. (XII. 30.) ÖM rendelet (a továbbiakban: Rm.) a kifogásolt rendelkezéseket nem, illetve eltérő tartalommal foglalta magában, azonban a mulasztás okaként megjelölt szabályozási mód – a személyi kiadások normatív meghatározása a kifizetés jogcíme nélkül – változatlan volt, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát a határozatának meghozatalakor hatályos Rm. tekintetében folytatta le.

Az indítványozó a támadott rendelkezést azért tartotta az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjába ütközőnek, mert álláspontja szerint azzal, hogy az Rm. meghatározta a normatívát, ezzel „az önkormányzatok terhére nem jelentkezik saját forrás terhére többletkiadás”, mivel „a kötelezően kifizetendő állami normatívát adják ki a dolgozóiknak, a jegyzőkönyvvezetők voltaképpen jelképes összegért végzik munkájukat”.

Az Alkotmánybíróság elsőként arra utalt, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezése szerint az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre volt jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesült, és az Rm. – a korábbi választási évek gyakorlatának megfelelően – állapította meg a kötelezően ellátandó választási feladathoz szükséges költségek normatíváit, tételeit, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét. A törvényhozó ilyen módon gondoskodott a választási feladat megvalósításához szükséges pénzeszközökről, ebben a szabályozási környezetben az Alkotmány felhívott 44/A. § (1) bekezdés c) pontja³⁰² rendelkezésének sérelme nem merült fel. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy annak megítélése, hogy a rendelkezésre bocsátott normatíva összege mennyiben arányos az elvégzendő feladattal, és ennek alapján méltányos összegnek tekinthető-e, nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az indítványozó a támadott rendelkezést diszkriminatívna is tekintette, annak alapján, hogy az Rm.-ben megállapított normatíva felhasználást követő kifizetése és elszámolása nem kötelezően a Ktv. szabályai alapján történt. Álláspontja szerint ez a szabályozási hiányosság a különböző települések választási irodai tagként azonos munkát végző köztisztviselői között jelentős eltéréseket eredményezett.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy az Rm. meghatározott jogcímhez kötötten állapította meg a választás első és második fordulójának lebonyolításához fűződő személyi normatívákat forintösszegben megjelölve, az Rm. jogcímek szerinti besorolása pedig a Vtv. szabályozását követte, míg az ahhoz kapcsolódó normatív összeg a feladat jellegéhez – és a költségvetés teherbíró képességéhez – igazodott, ezért a támadott rendelkezés és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének rendelkezése között nem volt megállapítható alkotmányos összefüggés.

³⁰² Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja: „Az önkormányzat: törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül.”

A választókerületi szabályozás jogforrási szintje

Az egyes választókerületek területének körülírása az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyára gyakorolt meghatározó befolyásán keresztül, az alapvető jog tartalmára is kiható összefüggésben állt a választójoggal, ezért az erre vonatkozó szabályozásra nem volt elegendő a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeleti szint.

A 193/2010. (XII. 8.) AB határozat³⁰³ alapjául szolgáló ügyben az indítványozók úgy vélték, hogy az országos egyéni választókerületek (a továbbiakban: OEVK-k) területének meghatározása kizárólag törvényben történhetett volna, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével összefüggésben ugyanis az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt választójog mint alapvető jog lényeges tartalmához tartozott, és ezért csak törvényben lehetett (volna) szabályozni. Hivatkoztak továbbá az Alkotmány 71. § (3) bekezdésére, amelynek értelmében az országgyűlési képviselők választásáról a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény kellett, hogy rendelkezzen, és az OEVK-k területének meghatározását e törvénybe tartozó szabályozási tárgykörnek tekintették.

Az Alkotmánybíróság felidézte korábbi határozatait, amelyekben már rámutatott arra, hogy az Alkotmány a választási alapelveken kívül nem tartalmazott rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve, és így az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezett a választási rendszer, a választási eljárás szabályainak megállapítása során.³⁰⁴ *A törvényhozó tehát szabadon határozhatta meg a választókerületi beosztást, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét.*

Az Alkotmánybíróság visszautalt a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatra is, amelyben a választójogra, azon belül elsősorban a választójog egyenlőségére vonatkozó korábbi gyakorlatát összefoglalva megállapította, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt *egyenlő választójog elvéből fakadó alkotmányossági követelmények érvényesülését „jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott választási rendszer”*,³⁰⁵ vagyis az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján arra a következtetésre jutott, hogy a választási rendszert a törvényhozónak kellett szabályoznia, törvényben kellett intézményesítenie. A 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakból a testület szerint az is következett, hogy *az egyéni választókerületek területének megállapítása, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelvével.*

Ezt figyelembe véve, a választójog érvényesülésével és ezen belül az egyenlő választójog elvével közvetlen összefüggésben azok az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértése miatt még meg nem alkotott alapvető elvek, szabályok és garanciák álltak, amelyek a választókerületek kialakításának és módosításának a választási rendszer lényegéhez tartozó kereteit adták. Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban e szabályokra nézve állapított meg mulasztást, és ezek (kétharmados törvényi szintű) megalkotására kötelezte a törvényalkotót. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése

³⁰³ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010. 997.

³⁰⁴ Az Alkotmánybíróság helyütt a 63/B/1995. AB határozatra (ABH 1996. 509., 513.) és a 31/2000. (X. 20.) AB határozatra utalt (ABH 2000. 210., 212–213.)

³⁰⁵ ABH 2005. 246., 249.

ezekhez a garanciális jellegű – és a jelen ügy elbírálásakor még hiányzó – kétharmados törvényi szabályokhoz, illetve az Alkotmányban foglaltakhoz képest végrehajtott jellegű szabálynak minősült, összefüggésük a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesült. Ezért (a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén) a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez – amennyiben ez jogszabályi formában történik –, elegendő volt az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Így egyszerre volt biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, amelyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített.³⁰⁶

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *mivel az egyes választókerületek területének körülményeire³⁰⁷ az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyára gyakorolt meghatározó befolyásán keresztül az alapvető jog tartalmára is kiható összefüggésben állt a választójoggal, ezért az erre vonatkozó szabályozásra nem volt elegendő a végrehajtott hatalom által kibocsátott rendeleti szint.* Ezt a szabályozást nem lehetett az Alkotmánybíróság által a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban rögzített és azóta állandóan követett álláspontja szerinti kivétel fogalmi körébe vonni, ugyanis az Alkotmány 71. § (3) bekezdése alapján a vizsgált kérdéskör az előzőekben kifejtett tartalmú, a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény kereteihez kötött szabályozási tárgykört képezett. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vr.-ben foglaltak az Alkotmány alapvető jogok törvényi szabályozását rögzítő 8. § (2) bekezdésébe, illetve a 71. § (3) bekezdésébe ütköztek, ezért alkotmányellenesek. Az Alkotmánybíróság nemcsak a Vr. alkotmányellenességét állapította meg, hanem a rendeleti szabályozásra felhatalmazást adó Vjt. 50. § (2) bekezdését és a Ve. 152. §-át is. E törvényi rendelkezések ugyanis az Alkotmányban foglalt alapvető jog tartalmának rendeleti szintű szabályozására adtak felhatalmazást, amely ellentétes volt az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványok elbírálását követően az Alkotmánybíróság még az alkotmányjogi panaszt is megvizsgálta, és megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezéseket egy olyan jogerős bírósági határozatban alkalmazták, amely a 2006–2010-es parlamenti ciklus ideje alatt kitűzött időközi országgyűlési választást érintően a választási szervek szavazóköri kialakításával és a választási névjegyzék lezárásával kapcsolatos döntését vizsgálta felül. Erre tekintettel az alkalmazási tilalom elrendelése az Alkotmánybíróság szerint már nyilvánvalóan nem lett volna hatással a jogerősen lezárt konkrét ügyre, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárásától sem lett volna várható, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megtartott időközi országgyűlési választásra vonatkozóan megváltozzon a szavazóköri kialakítása, és ezáltal orvosolják az indítványozó állítólagos jogsérelmét.

Az Alkotmánybíróság attól függően dönt az alkotmányjogi panasz tárgyában, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az indítványozónak különösen fontos érdeke indokolja-e az alkalmazási tilalom kimondását. A jelen ügyben megállapította, hogy az érintettek különösen fontos érdeke már nem indokolta az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

³⁰⁶ ABH 2005. 246., 258.

³⁰⁷ Lásd az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: Vr.) mellékletét.

az alkotmányjogi panasz keretében a Ve. 152. §-ának és a Vr. alkotmányossági vizsgálata okafogyottá vált.

A választási eljárási határidők jogvesztő jellege

A választási eljárásban nyitva álló határidők éppen jogvesztő jellegüknél fogva biztosítják a jogállami jobbiztonságot, a választási eredmények gyors, végleges meghatározását. A választási eljárásban különösen fontos, hogy a választási eredmény meghatározása különös gyorsasággal, végleges, a későbbiekben már nem vitatható módon történjen. Nem kizárt, hogy szélsőséges esetben, amikor valamely határidő túlzott rövidsége ellehetetleníti a demokratikus választói közreműködést, a rövid határidő emiatt alkotmányserető legyen.

A 49/B/2007. AB határozattal³⁰⁸ lezárt ügyben a Ve. 3. § a) pontját kérte megsemmisíteni az indítványozó, mert a választás tisztaságának megóvásáról szólt alapelvi szinten, nem pedig a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke által biztosított szabad választás követelményét írta elő, ez pedig az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint az Alkotmány 7. § (1) bekezdésén keresztül a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét sértette.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Indokolásában a testület rámutatott arra, hogy az indítványozó által hiányolt szabad választás követelménye kettős: jelenti egyfelől, hogy a választó szabadon, befolyástól mentesen formálhatja meg választói akaratát; másik oldalról pedig azt tartalmazza, hogy a választói véleményét szabadon, befolyástól mentesen fejezheti ki, ideértve a választások tisztaságát, a választási eljárás és a választási eredmények megállapításának törvényességét.³⁰⁹

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy ez a jog szoros összefüggésben állt a polgároknak az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított, a közérdekű adatokhoz való hozzáférési jogával, mert a jól informált polgár van abban a helyzetben, hogy véleményét befolyástól mentesen kifejtse. Az indítványozó azonban semmilyen érvet nem hozott fel abban a tekintetben, hogy a Ve. 3. § a) pontja, amely a választások tisztaságának követelményét írta elő, milyen módon korlátozta volna a választópolgárokat a közérdekű információkhoz való hozzájutásban, így a választói akaratuk szabad kifejtésében. Az *Emberi jogok európai egyezménye* 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének az indítványozó által felvetett fordítási pontatlansága pedig a magyar államra vonatkozó jogi kötelezettség terjedelmét nem érintette, nem is hatott ki a Ve. 3. § a) pontjának tartalmára. Mivel az indítványozó által felhozott

³⁰⁸ 49/B/2007. AB határozat.

³⁰⁹ A testület ehelyütt utalt arra, hogy ez a meghatározás összhangban állt a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters I.3. (26–51.) pontjaival is. A Velencei Bizottság ezt az álláspontját megerősítette abban a dokumentumban is, amelyet a 2004. március 12–13-ai ülésén fogadott el, az ACEEEO (a közép- és kelet európai választási megfigyelők egyesülete) által kidolgozott választási standardokról, választói jogokról és szabadságokról szóló egyezménytervezetéről. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Sadak v. Törökország ügyében (25144/94. és más ügyek) az ítélet 31. pontjában kifejtette, hogy a Római Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alatt a személy szabad szavazati jogát és a választásokon való indulási jogát érti, továbbá hogy megválasztása esetén székét elfoglalhassa.

érvek alapján a Ve. 3. § a) pontja és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alkotmányos alapjoga nem volt érdemi alkotmányossági összefüggésbe hozható, az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.

A Ve. 4. § (3) bekezdését azért sérelmezte az indítványozó, mert eszerint a választási eljárásban az általánosan érvényesülő jogorvoslati határidők jogvesztők voltak, ezáltal a később felismert csalások orvoslására nem biztosítottak lehetőséget, sértve ezzel a demokratikus jogállamiság elvét, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

A jogvesztő határidőkkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság visszautalt az 54/1992. (X. 29.) AB határozatban,³¹⁰ a 3/2006. (II. 8.) AB határozatban,³¹¹ valamint a 303/D/2003. AB határozatban³¹² kifejtettekre. Utalt továbbá az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatra is, amelyben bár nem kifejezetten az indítványozó által kifogásolt választási határidő jogvesztő jellege, hanem a választási eljárási határidők rövidege kapcsán foglalt állást az Alkotmánybíróság, mégis irányadónak tekintette az ott kifejtett álláspontját.³¹³ Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy előállt-e a határidő jogvesztő jellege miatt olyan szélsőséges eset, amely a demokratikus választói közreműködésre a gyakorlatban nem teremtett lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *a választási eljárásban nyitva álló határidők éppen jogvesztő jellegüknél fogva biztosítják a jogállami jogbiztonságot, a választási eredmények gyors, végleges meghatározását.* Arra is utalt az Alkotmánybíróság, hogy a választási szervek által közzétett eredményeket³¹⁴ jogorvoslattal meg lehetett támadni,³¹⁵ azok előzetesnek, bár hitelesnek tekinthetők. *A választási eljárásban különösen fontos, hogy a választási eredmény meghatározása különös gyorsasággal, végleges, a későbbiekben már nem vitatható módon történjen, ugyanakkor nem kizárt, hogy szélsőséges esetben, amikor valamely határidő túlságosan rövid tétele ellehetetleníti a demokratikus választói közreműködést, a rövid határidő emiatt alkotmánysértő legyen.* Ezért különös esetekben a törvény az akkor hatályos szabályok alapján is biztosított hosszabb határidőket valamely különös választási eljárásban (például Ve. 130. §), ahol a választási eredmények gyors és pontos megállapításához fűződő érdek kisebb súllyal esett latba, mint az országos vagy helyi választások esetében. Jelen esetben azonban az indítványnak megfelelően nem a határidő tűzését, hanem annak jogvesztő jellegét vizsgálta az Alkotmánybíróság, és e tekintetben nem állapította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

2011

A választások időpontjának kitűzése

Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésből és a jogállamiság elvéből következett a köztársasági elnöknek az a kötelessége, hogy a választási eljárással kapcsol-

³¹⁰ Lásd: ABH 1992. 266., 267.

³¹¹ Lásd: ABH 2006. 65.

³¹² Lásd: ABH 2006. 1468., 1473.

³¹³ Lásd: ABH 2003. 607., 612–613.

³¹⁴ Ve. 90/A. § (1) bekezdés f) pont; (3) bekezdés h) pont.

³¹⁵ Ve. 99. § (1) bekezdés.

latos jogköreit olyan módon gyakorolja – konkrétan a választást olyan időpontban tűzze ki –, hogy a választási szervek feladataikat törvényesen el tudják látni.

A 609/E/2002. AB határozat³¹⁶ alapjául szolgáló ügy ugyan alapvetően az önkormányzati választások időpontjának kitűzéséről szólt, az Alkotmánybíróság azonban mégis általános érvényű megállapításokat tett a köztársasági elnöknek a választások kitűzésével kapcsolatos alkotmányos kötelezettségére nézve.

Az alkotmánybíróági eljárás indítványozója mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel álláspontja szerint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) szabályozatlanul hagyta a helyi önkormányzati egyéni választókerületek megállapításával kapcsolatos jogorvoslati eljárást, amennyiben nem volt arra vonatkozó szabály, hogy mi történik akkor, ha a helyi választási iroda vezetőjének a választókerületek határait megállapító döntése ellen kifogás érkezett, miközben a köztársasági elnök kitűzte a választás napját.

Az indítványozó szerint az 1990. évi Övjt.³¹⁷ és a Ve. a települési önkormányzat képviselő-testülete tagjai száma, illetve az egyéni választókerületek meghatározásánál alapul veendő lakosságszám megállapításánál eltérő időpontot írt elő (miközben a képviselő-testület tagjai számának megállapítása összefüggött az egyéni választókerületek számának meghatározásával). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által jelzett probléma az 1990. évi Övjt. hatályon kívül helyezését és a 2010. évi Övjt.³¹⁸ hatálybalépését, továbbá a Ve. módosítását követően már nem állt fenn, az indítvány ebben a részében tárgyalanná vált.

Az indítványozó azonban arra tekintettel is kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az Alkotmánybíróságtól, hogy a Ve. nem hangolta össze a helyi önkormányzati egyéni választókerületek megállapításával (illetve a választókerületek megváltoztatásának tilalmával) és a választás kitűzésének időpontjával kapcsolatos szabályokat, ami szerinte a jogbiztonság sérelmét eredményezte. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a helyi önkormányzati egyéni választókerületek megállapítására (illetve a választókerületek megváltoztatásának tilalmára) és a választás kitűzésének időpontjára vonatkozó szabályozásból valóban hiányzott-e az a szabályozási elem, amely az indítványozó által felvetett problémát előidézhette.

A Ve. 102. §-ának akkor hatályos rendelkezése szerint a helyi választási iroda vezetője a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének február 28. napjáig volt köteles az egyéni választókerületek számát, sorszámát és területét megállapító döntését meghozni és közzétenni. Ezt követően a jogorvoslati eljárás összesen 4 nap alatt volt lefolytatható. A 2010. június 30-át megelőzően hatályos szabályozással szemben tehát a határozat meghozatalakor hatályos szabályozás alapján elméletileg nem fordulhatott elő, hogy a köztársasági elnök tudtán kívül olyan időpontban tűzte ki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, amikor valamely helyi önkormányzatnál a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei

³¹⁶ 609/E/2002. AB határozat, ABH 2011. 1383.

³¹⁷ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 1990. évi LXIV. törvény (a határozatban: 1990. évi Övjt.).

³¹⁸ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a határozatban: 2010. évi Övjt.).

lakosság száma alapján még ne történt volna meg a helyi önkormányzati egyéni választókerületek megállapítása vagy az ezzel kapcsolatos jogorvoslati eljárás befejezése. Ugyanakkor, mivel a Ve. kifejezetten csak a választás kitűzésének legkésőbbi lehetséges időpontjáról rendelkezett,³¹⁹ és a választás kitűzésének legkorábbi lehetséges időpontját nem határozta meg, elméletileg előfordulhatott volna, hogy a köztársasági elnök – az addigi alkotmányos gyakorlattal ellentétben – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének januárjában vagy februárjában vagy akár azt megelőzően kitűzi már a választásokat. Ebben az esetben a helyi önkormányzati egyéni választókerületi határok felülvizsgálatát olyankor kellett volna lefolytatnia a helyi választási iroda vezetőjének, amikor a Ve. a választókerület határa és sorszáma tekintetében változtatási tilalmat rendelt el.³²⁰ Az előbbieken leírt helyzet – az Alkotmánybíróság szerint – elkerülhető volt abban az esetben, ha a köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását csak azt követően tűzi ki, miután a választókerületi határoknak a választás évében előírt felülvizsgálata már lezárult.

Az Alkotmánybíróság felidézte a 8/1992. (I. 30.) AB határozatát, amelyben a köztársasági elnök döntéseinek, feladatellátásának határidőivel foglalkozott.³²¹ E határozatával összhangban jelen ügyben megállapította, hogy az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésből – mint az államfő alapvető feladatából –,³²² valamint a jogállamiság elvéből³²³ is következett a köztársasági elnöknek az a kötelessége, hogy a választási eljárással kapcsolatos jogköreit olyan módon gyakorolja – konkrétan a választást olyan időpontban tűzze ki –, hogy a választási szervek feladataikat törvényesen el tudják látni. Ezek alapján az önkormányzati választás időpontját kitűző döntése meghozatalakor a köztársasági elnök nem idézhetett elő olyan helyzetet, amely a választási eljárásban közreműködő szerveknek a választás törvényes lebonyolítására irányuló tevékenységét – így például a helyi választási iroda vezetőjének a választókerületi beosztást megállapító döntését – ellehetlenítette volna. Ez a Ve. akkor hatályos szabályait figyelembe véve azt jelentette, hogy a köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását csak azt követően tűzhette ki, miután a választókerületi határoknak a választás évében előírt – a Ve.-ben meghatározott határidejű – felülvizsgálata már lezárult. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a jogalkotó a Ve.-ben kifejezetten nem határozta meg azt a legkorábbi időpontot, amikor a köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását kitűzhette, a részletes és konkrét szabályozás hiányát nem tekintette alkotmányellenes mulasztásnak, mert az államfőnek e jogköre gyakorlása során is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 29. § (1) bekezdésére figyelemmel kellett eljárnia, ezért az indítványban leírt, jogbiztonságot sértő helyzet nem állt fenn.

³¹⁹ A Ve. 4. § (1) bekezdése szerint a választást legkésőbb 60 nappal a szavazás napja előtt kellett kitűzni.

³²⁰ Lásd: Ve. 11. §.

³²¹ Eszerint „[a]z elnöki jogkörök beágyazódása a legfelsőbb állami szervek döntési mechanizmusába alapot ad a köztársasági elnök mások döntésével összefüggő jogosítványainak olyan értelmezésére, hogy azokat a köztársasági elnök bizonyos határidőn belül köteles gyakorolni akkor is, ha az Alkotmány szövege az illető jogkör gyakorlására sem kötelességet, sem határidőt nem ír elő kifejezetten. Ez az értelmezés a fentiek szerint az Alkotmány 29. § (1) bekezdésére épül.” ABH 1992. 51., 54.

³²² Lásd az akkor hatályos Alkotmány 29. § (1) bekezdését, miszerint „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett”.

³²³ Lásd: Alkotmány 2. § (1) bekezdés.

Kedvezményes helyiségbérllet pártok részére

A helyi önkormányzatnak a vagyongazdálkodás keretén belül nem volt alkotmányos lehetősége a politika pártok preferálására az általánostól eltérő szabályok alkotásával.

A 66/2011. (VII. 18.) AB határozat³²⁴ az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsban hozta meg. Az indítványozó egy önkormányzati rendelet³²⁵ megsemmisítését kérte, mert az – álláspontja szerint – sértette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános jogegyenlőségi elvet azért, hogy a kedvezményes önkormányzati helyiséghasználat biztosításával indokolatlanul különbséget tett egyrészt a hatálya alá tartozó pártok és más helyiségbérlők, másrészt a hatálya alá tartozó pártok között. Az Ö. 1. §-a alapján ugyanis azon pártok számára, amelyek a közgyűlésében képvisellel rendelkeztek, illetve az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát megszerezték, az önkormányzat kedvezményesen biztosított, illetve biztosíthatott irodát a tulajdonában³²⁶ álló helyiségek közül. A bérlési díj mértéke a közgyűlés illetékes bizottsága és a pártok közötti alkufolyamat eredményeképp alakult ki, és közgyűlési határozatban hirdették ki. Ezekből az következett, hogy a preferált pártok (az Ö. alapján bérelt) irodahelyiségeinek bérlési díja eltért a mások által bérelt, nem lakás célú, önkormányzati tulajdonú ingatlanok bérlési díjától, ugyanakkor a rendelet a pártok számára biztosított irodahelyiség méretét a közéletben való szerepvállalás mértékéhez kötötte. Az indítványozó szerint az Ö. a helyiségbérlés tekintetében indokolatlanul és önkényesen tett különbséget a pártok és más helyiségbérlők, illetve a pártok között.

Az Alkotmánybíróság eljárása során az önkormányzat álláspontjának megismerése érdekében megkereste az önkormányzat polgármesterét. A polgármester válaszában előadta, hogy a közgyűlésben képvisellel rendelkező pártok részére történő irodahelyiség biztosítása a helyi önkormányzati feladatellátást szolgálta, hiszen a választópolgárok a megválasztott képviselők útján gyakorolják „az önkormányzathoz való közösségi jogukat”. A pártok közötti különbségtétel pedig nem volt önkényes és indokolatlan, tekintettel arra, hogy az Ö. figyelembe vette a választási eredményeket, és objektív feltételeket támasztott az irodabérlés tekintetében. Végezetül, a polgármester szerint az Ö. a pártok számára nem biztosított automatikusan bérléti-díj-kedvezményt azzal, hogy a díjmegállapítására közgyűlési határozatban került sor.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Ö. bérléti-díj-kedvezményben részesítette-e az országgyűlési képviselők általános választásán, illetve az önkormányzati választásokon legalább 1%-os támogatottságot elért pártokat és szervezeteket. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ö. lényegében a nyilvánosság kizárásával, licites eljárás és pályázat nélkül tette lehetővé irodahelyiségek bérlését a pártok számára.

Az Alkotmánybíróság utalt egy korábbi, a 47/2002. (X. 11.) AB határozatára,³²⁷ amelyben már vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az önkormányzatok a pártok számára

³²⁴ 66/2011. (VII. 18.) AB határozat, ABH 2011. 756.

³²⁵ Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok pártok részére történő bérléséről szóló 23/2004. (VI. 25.) rendelete (a továbbiakban: Ö.).

³²⁶ A határozat szövegében itt a „tulajdonban” szó szerepel, de szerintünk itt értelemszerűen a „tulajdonában” szó a megfelelő.

³²⁷ ABH 2002. 610.

bérletidj-kedvezményt nyújtanak az önkormányzati tulajdonú helyiségek bérbeadásakor. Akkor kimondta, hogy az Alkotmánynak a helyi önkormányzásra,³²⁸ illetve az Ötv.-nek az önkormányzati vagyon önkormányzati célokra való felhasználására vonatkozó rendelkezései³²⁹ alapján a pártok számára nyújtott támogatást nem lehetett az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célnak tekinteni. A 47/2002. (X. 11.) AB határozat megállapította, hogy „[a] helyi önkormányzásnak az Alkotmányban és az Ötv.-ben meghatározott e rendeltetését figyelembe véve az önkormányzati választásokon listát állító pártok, szervezetek támogatása nem tartozik a helyi közügyek körébe, a díjkedvezményen keresztül számukra nyújtott burkolt támogatás nem tekinthető olyanak, amely az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célokat szolgál. Ezért e szervezetek és más – e kedvezményben nem részesülő – helyiségbérlők közötti megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka nincs. Ugyancsak nincs ésszerű indoka a listát állító pártok, szervezetek és más pártok, politikai jellegű szervezetek közötti megkülönböztetésnek sem.”³³⁰

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. burkolt támogatást nyújtott a választásokon részt vett szavazópolgárok 1%-ának szavazatát megszerző vagy a közgyűlésben képvisellel rendelkező politikai pártok számára, és ezzel elfogadható alkotmányos indok nélkül tett különbséget köztük és az egyéb helyiségbérlők között. Az Ör. tehát megsértette az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség elvét, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság végül külön utalt arra, hogy azért döntött az *ex nunc* hatályú megsemmisítés mellett, mert ezzel is meg kívánta erősíteni, hogy *a helyi önkormányzatnak a vagyongazdálkodás keretén belül nem volt alkotmányos lehetősége a politika pártok preferálására az általánostól eltérő szabályok alkotásával.*

A pártok közterületen szervezett rendezvényeinek engedélyhez kötése

Az önkormányzat jogalkotó hatásköre nem terjedt ki arra, hogy a közterület-használat szabályozása során alkotmányban szabályozott alapvető jogok gyakorlását érintő, azokat korlátozó szabályokat állapítson meg.

A 142/2011. (XII. 2.) AB határozatot³³¹ az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa hozta meg. Az ügy indítványozója egy helyi önkormányzati rendelet³³² egyik rendelkezésének alkotmányellenességét és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az Ör. vitatott szabálya – amelynek alapján a közterület-használati díj a politikai párt vagy ahhoz kapcsolódó szervezet által szervezett, rendezett vagy tartott rendezvény, műsor, reklám, bemutató és egyéb tevékenység esetén 250 000 Ft/m²/nap volt – az indítványban kifejtett álláspont szerint sértette az Alkotmány 62. § (1) bekezdését, a 70/A. § (1) bekezdését, valamint a 71. § (1) és (3) bekezdésével összefüggésben a választási eljárásról szóló 1997. évi

³²⁸ Alkotmány 44. §.

³²⁹ Ötv. 78. §.

³³⁰ ABH 2002. 610., 619.

³³¹ 142/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011. 805.

³³² Lásd a Mikepércs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterület használat és igénybevétel szabályozására alkotott 3/2006. (I. 13.) KT rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. számú mellékletének 14. pontját.

C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. § (1) bekezdés *d*) pontját. Az indítványozó szerint – mivel a pártok az Ör.-ben szabályozott, kirívóan magas összegű közterület-használati díjat nem tudták megfizetni – az Ör. gyakorlatilag kizárta, hogy a pártok a gyülekezési szabadsággal élve közterületen gyűlést szervezzenek, így a vitatott szabály hátrányos megkülönböztést is alkalmazott a pártokkal és a hozzájuk kapcsolódó szervezetekkel szemben, mert a közterület-használat más eseteiben lényegesen alacsonyabb összegű díjat állapított meg. A közterület-használati díj magas összege a választási kampányok időszakában is jelentősen korlátozta a pártok tevékenységét, így az sértette a Ve. 3. § (1) bekezdés *d*) pontjában szabályozott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét.

Bár az indítványozó kifejezetten nem támadta, azonban, mivel az az Ör. alapján a közterület-használati díj fizetési kötelezettség az engedélyhez kötött közterület-használatához kapcsolódott, az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – a szoros tárgyi összefüggés okán az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette az Ör.-nek a politikai pártok rendezvényeit közterület-használati engedélyhez kötött tevékenységgé nyilvánító rendelkezésére is.³³³

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy az önkormányzati rendelet alapján sérült-e az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében szabályozott gyülekezéshez való jog. Rámutatott arra, hogy a pártok által közterületen szervezett rendezvények a közügyek megvitatásának olyan fórumai, amelyek lehetőséget nyújtanak a részt vevő polgárok számára a párt közügyekben kialakított álláspontjának megismerésére, az azzal kapcsolatos nézeteik kifejtésére, közös vélemény kialakítására, és így a gyülekezéshez való jog gyakorlása körébe tartoznak. Az Ör. azzal, hogy közterület-használati engedélyhez és díjhoz kötötte az ilyen rendezvényeket,³³⁴ olyan szabályokat tartalmazott, amelyek az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében szabályozott gyülekezéshez való jogot érintették, azt korlátozták. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és 62. § (2) bekezdése alapján a gyülekezési jog szabályozása kizárólagos törvényhozási tárgy volt, a helyi önkormányzat a gyülekezési törvényben³³⁵ meghatározott feltételrendszert nem módosíthatta, nem egészíthette ki. *A törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok körében a közterület-használat szabályozása az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján az önkormányzat jogalkotó hatáskörébe tartozott, azonban ez a jogköre nem terjedt ki arra, hogy a közterület-használat szabályozása során az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok gyakorlását érintő, azokat korlátozó szabályokat állapítson meg.* Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzat a támadott rendelkezések megalkotásával túllépte a hatáskörét, ezért azokat megsemmisítette.

A névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslat

Nem sértette az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, hogy a Ve. nempéres eljárásban, tárgyalás tartása nélkül szabályozta a névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslatot.

³³³ Lásd: 4. § *n*) pont.

³³⁴ Lásd: az Ör. 4. § *n*) pontja, valamint mellékletének 14. pontja.

³³⁵ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény.

Az 1162/D/2010. AB határozattal³³⁶ lezárult ügyben az indítványozó a Ve. 20/E. §-át, különösen annak (5)–(6) bekezdéseit tartotta alkotmányellenesnek, mert az lehetővé tette az ügy tárgyalás nélküli megítélését, és ezáltal – álláspontja szerint – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközött.

Az akkor hatályos Ve. 20/E. §-a tartalmazta a névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslattal összefüggő rendelkezéseket, és az akkor hatályos rendelkezések szerint a névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslati ügyekben a bíróság nemperes eljárásban hozta meg határozatát. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogalkotó feladatát képezte annak meghatározása, hogy milyen típusú ügyekben tartotta alkalmazhatónak a peren kívüli eljárást, valamint hogy az adott nemperes eljárásban milyen további szabályokat rendelt alkalmazni. Az egyes eljárásokhoz kapcsolódó külön szabályoknak azokat a többletgaranciákat kellett tartalmazniuk, amelyek az eljárás tárgyához, jellegéhez képest biztosították az Alkotmány rendelkezéseinek érvényesülését.³³⁷ A testület utalt arra, hogy *a választásokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások lefolytatása során kifejezetten nyomós érdek fűződik az ügyek gyors elbírálásához*, hiszen a Ve. alapelvként rögzítette a választás eredményének gyors megállapítását.

A határozat figyelembe vette azt is, hogy a választásokhoz kapcsolódó jogorvoslati nemperes eljárásokban a Ve. 84. § (6) bekezdésének második mondata szerint „[a] bíróság a kérelmező részére – annak kérésére – biztosítja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét”. A szóbeli nyilatkozattétel ugyan nem tárgyalás keretében zajlott, azonban annak során a bíróság alkalmazta a meghallgatásra vonatkozó általános szabályokat, továbbá nem volt olyan kizáró szabály sem, amely a felet megfosztotta volna attól, hogy írásban észrevételeket, indítványokat tegyen.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének értelmezéséhez felidézte korábbi, e tárgykörben született főbb határozatait is,³³⁸ és mindezeket figyelembe véve *nem tekintette az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozásának, hogy a Ve. 20/E. §-a nemperes eljárásban, tárgyalás tartása nélkül szabályozta a névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslatot*.

A választópolgár információs önrendelkezési joga

A Ve. alkotmányellenesen korlátozta az információs önrendelkezési jogot azáltal, hogy a választási kampány során a választópolgárok személyes adatainak a jelöltek, jelölő szervezetek általi kezelését lehetővé tette anélkül, hogy az érintett jogosult lett volna megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását.

A 175/2011. (XII. 29.) AB határozatban³³⁹ az Alkotmánybíróság a Ve. 45. §-át vizsgálta, és ennek során megállapította, hogy az alkotmányellenes, ezért megsemmisítette.

³³⁶ 1162/D/2010. AB határozat, ABH 2011. 2204.

³³⁷ Az Alkotmánybíróság itt a 395/D/2010 (XI. 22.) AB határozatára utalt.

³³⁸ 53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992. 261., 264.; 18/B/1994. AB határozat, ABH 1998. 570., 572.; 191/B/1996. AB határozat, ABH 1997. 629., 631.; 724/B/2002. AB határozat, ABH 2003. 1539., 1540.

³³⁹ 175/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011. 615.

Az indítványozó azzal fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy a támadott törvényi rendelkezés ellentétes volt az Alkotmány 59. §-ával, mivel a szavazás napja előtti 20. napot követően a jelölt, jelölőszervezet számára jogot biztosított a közszemlére tett névjegyzék másolatának, továbbá a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevének, valamint lakcímének kikérésére azonban nem biztosította a választópolgár számára a személyes adatai kezelése letiltásának jogát. A tiltakozás jogának garanciája a támadott törvényi rendelkezésből – az indítványozó szerint – kényszerítő ok nélkül hiányzott, nem volt magyarázat arra, hogy a polgárok miért nem tiltakozhattak adataiknak a politikai marketing céljaira való felhasználása ellen, ami az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozását jelentette.

Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta a hatályos jogszabályi környezetet. Ennek során rámutatott arra, hogy a Ve. 45. § (1) bekezdése a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímének átadását tette lehetővé a jelöltek, jelölőszervezetek részére; a szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető volt. A (2) bekezdés alapján pedig a közszemlére tett névjegyzék másolatát³⁴⁰ lehetett átadni a jelölt, jelölőszervezet számára, legfeljebb szavazóköri bontásban. Az Alkotmánybíróság rámutatott: az átadás tárgyát képező adatok a választópolgár személyes adatainak minősülnek, ezért a személyes adatok védelméhez való jog³⁴¹ és ennek részeként az információs önrendelkezési jog védelme alá tartoztak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. 45. §-ában foglalt szabály személyes adat kötelező kiszolgáltatását rendelte el, ezzel összefüggésben nem tette lehetővé, hogy a választópolgár az információs önrendelkezési jogát gyakorolja, a róla nyilvántartott személyes adatok kiadását ugyanis sem a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv által kezelt személyes adatok esetén, sem a helyi választási iroda vezetője által közszemlére tett névjegyzékben szereplő személyes adatok esetén nem tilthatta meg. A közszemlére tett névjegyzékben szereplő személyes adatok kiadásáról közvetlenül a Ve. 45. §-a rendelkezett, amelyben nem volt az adatkezelés letiltását lehetővé tevő szabály.

Az Alkotmánybíróság az ügyben a fenti alkotmányi összefüggések és az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a Ve. 45. §-a az információs önrendelkezéshez való jogot alkotmányos cél érdekében és az arányosság követelményeinek megfelelően korlátozta-e.

A testület elsőként utalt arra, hogy *a választási kampány az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája.*³⁴² Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy *a választott testületek legitimációja szempontjából fontos tényező a választási részvétel.* A jelölőszervezetek és a jelöltek által kifejtett kampány a legitimáció erősítésének irányába hat azáltal, hogy a választópolgárokat a választáson való aktív részvételre ösztönzi. A választópolgárokhoz minél szélesebb körben eljuttatott³⁴³ kampányanyagok, amelyekben a jelöltek és jelölőszervezetek ismertethetik

³⁴⁰ A másolat tartalmazta a választópolgár családi és utónevét (nők esetén leánykori családi és utónevét is, lakcímét, névjegyzékbeli sorsszámát, az azonos nevű és lakcímű választópolgárok születési idejét, ennek azonosága esetén egyéb természetes személyazonosító adatát [Ve. 13. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés].

³⁴¹ Alkotmány 59. § (1) bekezdés.

³⁴² 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002. 273., 277.; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 135., 139.

³⁴³ A határozatban itt az „eljutatott” szó szerepel, de szerintünk itt értelemszerűen az „eljuttatott” szóra gondolt a testület.

programjaikat, népszerűsíthetik jelöltjeiket, a választópolgárok megalapozott és tájékozott döntését segítik elő.

Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a választási kampány a jelöltek, jelölőszervezetek programjának, ígéreteinek, politikai nézeteinek megismertetését, népszerűsítését szolgálja, azonban *a választópolgárok személyes adatainak igénybevételével folytatott kampánytevékenység nem kizárólagos, sőt nem is elsődleges formája a kampánynak*. A plakát-ragasztás és szórólapok osztogatása, választási gyűlések tartása, továbbá a hagyományos nyomtatott, audiovizuális vagy elektronikus média igénybevétele mind olyan eszközei a kampánynak, amelyek nem érintik a választópolgárok személyes adatait.

Az Alkotmánybíróság *alkotmányossági szempontból nem kifogásolta, hogy a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelték személyes adataikat* (például szimpatizánsi adatbázisok esetén). Az információs önrendelkezési jogot nem korlátozta az sem, ha a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult.³⁴⁴ Ezzel szemben az információs önrendelkezési jog feltételes korlátozásának tekintette az Alkotmánybíróság az olyan szabályozást, amely szerint a választópolgár jogosult megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölőszervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik azt.³⁴⁵ Az ilyen szabályozás tulajdonképpen egy megdönthető vélelmet alkalmaz, miszerint ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, akkor információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja, tehát a személyes adatok védelméhez való joga végső soron nem sérül. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ez a megoldás megfelelő egyensúlyt teremtene az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó, a választópolgárokat minél szélesebb körben, változatos formákban elérni képes és személyre szabott elemeket is tartalmazó kampánytevékenység – mint a demokratikus participációt előmozdító kommunikációs folyamat – védelme között.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 45. §-a által elrendelt adatkezelés alkotmányosságának vizsgálatakor különös tekintettel volt arra a körülményre is, hogy olyan választópolgár esetén, aki – ha erre jogilag lehetősége lett volna – az adatai letiltásának jogával élt volna, a jelölteknek és jelölőszervezeteknek a választópolgárral való kapcsolattartását érdemben nem szolgálta az, hogy személyes adatait kezelhették; az eredeti céllal való összefüggés hiányában pedig a személyes adatok kezelésének (kapcsolatfelvételi és kapcsolattartási listák, adatbázisok létrehozásának) alkotmányos célja is kétségessé vált. Erre figyelemmel az információs önrendelkezési jognak a Ve. 45. §-ában foglalt, kötelező adatkezelés elrendelése révén megvalósuló korlátozását az Alkotmánybíróság nem tekintette szükségesnek a választási kampány keretében a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelme szempontjából. A választási kampány során a választópolgárok hatékony elérése, valamint az informált, felelősségteljes választói döntés meghozatala mellett fennálló érdek mint alkotmányos cél elérését legfeljebb a választópolgárok kampánycélú adatainak kezelése

³⁴⁴ Úgynevezett *opt-in* szabályozás.

³⁴⁵ Úgynevezett *opt-out* szabályozás.

tekintetében a hozzájárulásuk vélelmezése szolgálhatta, a kötelezően elrendelt adatkezelés és így az adataik kezelésének megtiltására vonatkozó joguk kizárása azonban már nem.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ve. 45. §-a azáltal, hogy a választási kampány során a választópolgárok személyes adatainak a jelöltek, jelölőszervezetek általi kezelését lehetővé tette anélkül, hogy az érintett jogosult lett volna megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását, az információs önrendelkezési jognak olyan korlátozását eredményezte, amelyet alkotmányos érték védelme nem tett szükségessé, ezért alkotmányellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (2012–2017)³⁴⁶ (Lovassy Ádám – Téglási András)

2.1. Az alkotmányjogi panaszindítványok befogadási gyakorlata a választásokkal kapcsolatos AB-döntések alapján

Magyarország jogi, közjogi berendezkedése nem csak az Alaptörvény hatálybalépésével változott meg. Az új, választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) állampolgárok millióinak joggyakorlását határozza meg. Az átalakult választási rendszerben a megreformált hatáskörökkel rendelkező Alkotmánybíróságnak³⁴⁷ is új szerep jutott. A Ve. 233. §-a és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése is lehetővé teszi alkotmányjogi panaszok előterjesztését választási, illetve népszavazási ügyekben. Az Alaptörvény és a Ve. hatálybalépése óta eltelt évek alatt az új szabályokat a gyakorlatban kellett alkalmazni, értelmezni és vizsgálni. Ez a tanulmány e speciális panaszfajta befogadási gyakorlatát járja körbe, ezt elemzi, tehát eljárásjogi oldalról közelíti meg a témát.

A tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy 2017. december 31-ig bezárólag az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a Ve. 233. §-a alapján hány eljárás indult az Alkotmánybíróságon, és ezek közül hány került érdemi elbírálásra, és hány került visszautasításra érdemi vizsgálat nélkül. Ez utóbbi, vagyis a visszautasító döntések esetében azt is vizsgálat tárgyává tesszük, hogy tipikusan milyen okokból utasította vissza a testület a választási tárgykörben indított alkotmányjogi panaszokat.

Jelen tanulmány keretei között azonban nem foglalkozunk részletesen azokkal az alkotmányjogi panaszokkal, amelyek a Ve. 233. §-a alapján, de nem az Abtv. 27. §-ával, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdésével összefüggésben (tehát amikor a jogszabály alaptörvény-ellenességét állította az indítványozó) kerültek előterjesztésre. Ezekben az ügyekben egyébként egy kivétellel minden esetben érdemi vizsgálat nélküli visszautasításról döntött az Alkotmánybíróság. Ebben az eljárástípusban 45 végzésről és 1 érdemi

³⁴⁶ A fejezet az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-III-NKE-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

³⁴⁷ Lásd: CSERVÁK 2016, 11–20.; CZINE 2015, 7–16.; GÁRDOS-OROSZ 2013a, 74–81.; GÁRDOS-OROSZ 2013b, 82–89.; GÁRDOS-OROSZ 2016, 454–463.; TÓTH 2012a, 273–284.; TÓTH 2012b, 344–372.; TÓTH 2014, 224–238.; TÓTH 2012c, 11–19.; TÓTH 2012d, 29–37.; SÜLYOK 2016, 146–148.; VARGA 2015, 137–148.; ZAKARIÁS 2015, 149–162.

határozatról beszélhetünk. A kivétel a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, amely a győztes-kompenzáció alkotmányosságát vizsgálta. Az alkotmányjogi panaszokon túlmenően az Alkotmánybíróság 11 más, egyéb eljárásában (a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárástól egészen az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett utólagosnormakontroll-eljárásig) foglalkozott érdemben a választójoggal, a választási szabályokkal, amelyek áttekintését jelen tanulmány keretei között ugyancsak mellőzzük.³⁴⁸ Szintén nem foglalkozunk a népszavazási ügyekben hozott döntésekkel.

A tanulmány célja tehát, hogy áttekintsük azokat a visszatérő neuralgikus pontokat a különböző választással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok elbírálása során, amelyek meghiúsítják az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Ezen szempontok feltárása a későbbiekben támpontot nyújthat egy sikeres alkotmányjogi panasz előkészítéséhez.

Úgy véljük, hogy ez a kutatás a 2018-as választásokra tekintettel nemcsak időszerű, de egyben egy speciális eljárást, a csak az alkotmányjogi panaszok esetében szabályozott befogadási eljárást járja körbe, a Ve. 233. §-a alapján egy speciális ügycsoportban, a választási ügyek esetén.

2012 óta napjainkig már kialakult az alkotmányjogi panaszok befogadásának az alkotmánybírósági eljárásjoga, az egyes eljárásjogi kérdéseket a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok esetében is érdemes vizsgálni. A visszautasító végzések is fontos, a befogadást érintő eljárási kérdéseket járnak körbe, azok feldolgozása nélkülözhetetlen az eljárásjog elemzéséhez, az AB irányadó gyakorlatának a megismeréséhez. Ez az első tanulmány (ismereteink szerint), amely a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokhoz kapcsolódóan erre az alkotmánybírósági eljárásjogra fókuszál, a befogadási gyakorlatot átfogóan elemzi.

A végzések által körvonalazható befogadási gyakorlatot együtt kell vizsgálni az Abtv. illetve az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről (a továbbiakban: Ügyrend) az alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozó előírásaival, és a Ve. jogorvoslatra vonatkozó speciális szabályaival, ezért először röviden ezeket ismertetjük.

2.1.1. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó általános eljárási szabályok

Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Mindebből következően ügyről ügyre vizsgálni kell az idézett mondaton belül megbúvó számos kritérium meglétét.

Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát nem teszi lehetővé az Abtv. 55. § (4) bekezdése szerint az sem, ha

³⁴⁸ Ezek a következők: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, 3001/2015. (I. 12.) AB határozat, 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, 3176/2015. (IX. 23.) AB határozat, 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, 19/2016. (X. 28.) AB határozat, 20/2016. (X. 28.) AB határozat, 6/2017. (III. 10.) AB határozat.

- az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta;
- nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt;
- az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe;
- a beadvány nem minősül indítványnak;
- illetve az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Azt, hogy mely beadványok nem minősülnek indítványnak, az Abtv. 52. §-a részletezi, amelyre a tanulmány későbbi részében térünk vissza. *Az alkotmányjogi panasz elbírálásának egyik legfőbb feltételét az Abtv. 29. §-a rögzíti:* az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E feltétel nem objektív, esetről esetre vizsgálja a testület a meglétét vagy éppen hiányát.

Az Abtv. 56. §-a szerint az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. §-ok szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

2.1.2. A Ve. 233. §-ának speciális szabályai

A Ve. XII. fejezete szabályozza a jogorvoslatok szabályait. Szorosan a tárgyhoz kapcsolódva jelen tanulmány mellőzi a kifogás, a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat speciális szabályainak bemutatását, és csak az alkotmányjogi panaszra koncentrálna.

A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. Ez a szabály alapvető ráhatással van az alkotmánybírósági gyakorlatra. A testületnek mindösszesen hat munkanapja van meghozni a döntését. Ilyen szigorú eljárási határidők eddig ismeretlenek voltak az alkotmánybírósági eljárásban.

A Ve. 233. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Abtv. 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)–(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróságra tehát a következők jellemzők a speciális alkotmányjogipanasz-eljárása során:

- nem lehet alkalmazni azt a határidő-kedvezményt, amely szerint a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított 60 nap;
- nem lehet késedelmes benyújtás esetén igazolási kérelmet előterjeszteni;

- az alkotmányjogi panaszról nem észszerű időn belül hoz döntést az Alkotmánybíróság, hanem hat munkanap alatt;
- a főtítkárnak nem hiánypótolthatja az indítványozót;
- az előadó alkotmánybíró sem hiánypótolthatja az indítványozót;
- az Alkotmánybíróság nem keresheti meg véleményének beszerzése céljából a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy ezek képviselőjét, és nem hallgathatja meg őket;
- nem tarthat nyilvános ülést az ilyen ügyekben;
- nem tarthat nyilvános meghallgatást;
- nem függesztheti fel az eljárását.

A tanulmány a következőkben teljeskörűen áttekinti az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatát a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok tekintetében. Előbb a formai kritériumokkal, majd a tartalmi kritériumokkal kapcsolatos gyakorlatot vesszük górcső alá. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy sem az Abtv., sem az Ügyrend nem tartalmaz iránymutatást az Alkotmánybíróság részére abban a tekintetben, hogy a befogadási kritériumok vizsgálata során milyen sorrendben kell a vizsgálatot lefolytatnia, azonban célszerűnek gondoljuk az objektív feltételektől a szubjektív feltételek irányába történő haladást, azaz előbb a formai, majd a tartalmi elvárásokat vizsgáljuk meg. Az egyes kritériumok vizsgálata során kronológiai sorrendben elemezzük az esetjogot, így evolúciójában is érzékelhető a testület indokolásának fejlődése.

2.1.3. Az első és meghatározó döntések a befogadási gyakorlattal összefüggésben

Az első – választási ügyben született – visszautasításról szóló döntését az Alkotmánybíróság 2014. február 4-én hozta meg.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy egyik lényeges pontja az volt, hogy a Kúria megállapította, hogy a pártfogó ügyvéd kirendelése iránti eljárás lefolytatására a Ve. rövid, de kötelező eljárási határidőket megállapító szabályai következtében nincs lehetőség. Az indítványozó szerint ezért – egyebek mellett – vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetés áll fenn, mert az ügyvédkényszer másként érinti azokat, akik az ügyvédi munkadíj megfizetésére képesek, és másként azokat, akiknek erre nincsen lehetőségük.

Az Alkotmánybíróság már ezen első döntésében deklarálta, hogy az Alkotmánybíróság csak annyiban része a választási eljárásnak, amennyiben Alaptörvényben biztosított jogok sérelméről van szó a rendes bíróság döntését követően.³⁴⁹ Illetőleg annak is jelentőséget tulajdonított, hogy a választási bíráskodás fórumrendszere az Alaptörvényben nem szerepel, azt a Ve. határozza meg, így a Kúria az indítványra okot adó ügyben helyesen a Ve. alapján járt el.³⁵⁰

A határidők tekintetében is fontos megállapításokat tett a teljes ülés által elfogadott végzés. Kimondta ugyanis, hogy mivel a Ve. 10–11. §-aiban és a Ve. 233. §-ában nincs kifejezett szabály arra, hogy a határidőbe beleszámít-e a közlés napja, ezért az Alkotmánybíróság

³⁴⁹ Indokolás [17].

³⁵⁰ Indokolás [22].

ügy értelmezi az alkotmányjogi panasz beadására irányadó határidőt, hogy abba a közlés napja nem számít bele.³⁵¹ Továbbá figyelemmel arra, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Abtv. 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)–(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható, a Ve. szerinti határidő lejártát követően az alkotmányjogi panaszt nem lehet kiegészíteni.³⁵² A végzés végül megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést nem vetett fel.

A pár nappal később, másodikként meghozott 3034/2014. (III. 3.) AB végzés is fontos megállapításokat tett a későbbi választási joggyakorlat alakulása szempontjából.

A hatályos és irányadó szabályok összevetését követően az Alkotmánybíróság ki mondta, hogy a határidők megtartása érdekében a megtámadott bírói döntést hozó bíróságnak az alkotmányjogi panasz elbírálásához szükséges valamennyi iratot („aktateljes” állapotban) az Alkotmánybíróság elé kell terjesztenie, ennek pedig előfeltétele, hogy a Kúria végzése elleni alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján a Kúriánál kell benyújtani. Mivel erre a konkrét ügyben nem került sor, a panasz nem felelt meg az Abtv.-ben előírt, az indítványokra vonatkozó formai feltételeknek, és ez érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezett. Ezen túlmenően a végzés legfontosabb megállapítása az volt, hogy az Alkotmánybíróságnak a Ve. 233. § (3) bekezdése alapján hiánypótlási eljárás lefolytatására nincs lehetősége.

A 3036/2014. (III. 13.) AB végzés arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó nem indokolta meg, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 12. § (3b) bekezdésében szereplő tilalom, amely szerint villanyoszlopon nem helyezhető el reklámtábla, illetőleg reklámhordozó, mennyiben sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, és ugyanígy nem tartalmazott az indítvány önálló érvelést arra nézve, hogy a Kúriának a Kkt. 12. § (3b) bekezdésére is alapított végzése miatt ütközik az Alaptörvény általa hivatkozott rendelkezésébe.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy az indítvány nem tartalmazott alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért és mennyiben ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.³⁵³ Azonban az ügyben az indítványozó nemcsak a kúriai végzés alaptörvény-ellenességét állította, hanem az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét is. Ez utóbbi vizsgálatát és megsemmisítését az Abtv. 28. §-a alapján kérte az indítványozó. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Ve. 233. § (1) bekezdésén alapuló, speciális alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 28. §-a által történő, hivatalból való eljárása a jelen ügyben nem volt sem lehetséges, sem szükséges. Hangsúlyozta azt is, hogy az indítványozó nem jogosult ilyen eljárás kezdeményezésére. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdését nem alkalmazta, a hivatkozott választási jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el. Az ügyben született hét különvélemény nem értett egyet az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítással, és az alapügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítését is lehetségesnek tartották volna.

³⁵¹ Indokolás [26].

³⁵² Indokolás [26].

³⁵³ Indokolás [12]–[13].

A 3049/2014. (III. 24.) AB végzés alapjául szolgáló ügy indítványozója azzal érvelt, hogy nem lehet alkotmányosan előírni, hogy pártlistát csak az a párt állíthat, amely a fővárosban is bármely egyéni választókerületben önálló jelöltet állított.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek megfelelt. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) alkotmányjogi panaszban kifogásolt 8. § (1)–(2) bekezdései a pártlistaállítási feltételeiről szólnak, a Kúria végzését megalapozó jogszabály valamennyi pártra vonatkozik. A feltételek objektív ismérveken és viszonylag könnyen teljesíthető követelményeken alapulnak, így jelen esetben és tényállás mellett nem lehetett megállapítani, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést vetett fel, és ez az alkotmányjogi panasz visszautasítását eredményezte.³⁵⁴

2.1.4. A határidőkkel kapcsolatos problémák

Az Abtv. rendelkezései alapján az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított 60 napon belül lehet előterjeszteni, a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított 60 nap. E főszabályokat azonban nem lehet alkalmazni a választási ügyekben előterjesztett alkotmányjogi panaszok elbírálása során, mert a Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be. Ugyan az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d*) pontja szerint a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítvány elkésztett, és igazolási kérelemnek nincs helye illetve az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő, vagy az elutasításra került. Választási ügyekben azonban igazolási kérelem előterjesztését a Ve. 233. § (3) bekezdése *expressis verbis* kizárja. Érdemi vizsgálat során pedig az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d*) pontjára értelemszerűen már nem lehet hivatkozni, ez esetben – ha határidővel kapcsolatos problematika merül fel – az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján utasítja vissza a törvényi feltételeknek nem megfelelő alkotmányjogi panaszt a testület. A határidő elmulasztásával kapcsolatos döntések elemzését – részben terjedelmi okokból, részben azok egyszerű megítélése miatt – itt mellőzzük, csak felsoroljuk. Ezek a következők: 3144/2014. (V. 9.) AB végzés, 3158/2014. (V. 23.) AB végzés,³⁵⁵ 3247/2014. (X. 3.) AB végzés, 3317/2014. (XI. 21.) AB végzés.³⁵⁶

³⁵⁴ Indokolás [14]–[16].

³⁵⁵ Ebben a végzésében az Alkotmánybíróság egyebek mellett azt is kimondta, hogy a Kúria végzése – amely a korábbi végzés fejrészeiben a kérelmező nevének és címének kijavítására vonatkozik – nem tekinthető az indítványozó által sérelmezett ügy érdemében hozott döntésnek vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, így azzal szemben alkotmányjogi panaszt előterjeszteni nem lehet.

³⁵⁶ A határidő számításánál az Alkotmánybíróság napokat, és nem munkanapokat számolt. Megjegyzendő, hogy ebben a végzésben nemcsak az elkésztettség miatt utasította vissza a testület az alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát is megállapította, így lényegében „dupla” indokolással került az indítvány visszautasításra.

2.1.5. Az érintettség és a jogosultság kérdésköre

Az Abtv. 27. §-a – jelen tárgykörhöz kapcsolódó releváns része – szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. A 4. pontban ismertetett határidőszabályokhoz hasonlóan az Abtv.-től való eltérést a Ve. 233. §-a közvetlen módon nem ír elő az érintettség és a jogosultság esetében, így főszabályként ennek vizsgálata során az Abtv. szabályai az irányadók. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, míg az 56. § (2) bekezdésének megfelelően mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget. Az alapvetően az eljárások előkészítésével foglalkozó Abtv. 55. § (4) bekezdés b) pontja szerint nem kerül érdemi elbírálásra az indítvány, ha nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő. A befogadhatóság vizsgálata során az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja szerint pedig érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerül az alkotmányjogi panasz, ha az indítványozó érintettsége nem állapítható meg, vagy azt nem jogosult terjesztette elő. Az érdemi vizsgálat során pedig a már befogadott alkotmányjogi panaszt akkor utasítja vissza a testület, ha az Abtv. 64. § b) pontja alapján megállapítható az indítványozó jogosultságának hiánya. Az alábbiakban megvizsgáljuk, hogy a választási ügyekben az Alkotmánybíróság milyen tartalommal töltötte meg az *érintettség* és a *jogosultság* fogalmakat, és melyek az érdemi elbírálás előfeltételei.

A 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés meghozatala során merült fel először az érintettség vizsgálata egy választással kapcsolatos alkotmányjogi panaszban. Az érintettség kérdésében a Kúria által érintettnek tartott, nyilvántartásba vett jelölő szervezetek érintettségével összefüggő aggályokat tartalmazó érvelést terjesztett elő az indítványozó. A Ve. a jogorvoslat szabályai között az adott ügyben való érintettség fogalmát nem határozza meg, az érintettség fogalmának használatával az eljárásban részes felekhez képest más résztvevői körre utal – amely elvi síkon lehet többek között akár az is, akinek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét az ügy érinti –, ezt azonban mindig az adott ügyben, esetről esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv, jelen esetben a Kúria dönti el. Az Alkotmánybíróságnak a Kúria olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.³⁵⁷

A magánszemély indítványozók az alapügyben azt sérelmezték, hogy az egyik párt jelölőszervezetként történő nyilvántartásba vételére jogszabálysértő módon került sor, alapvetően azért, mert álláspontjuk szerint a jelölőszervezet nem minősült a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába bejegyzett szervezetnek. A 3097/2014. (IV. 11.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megerősítette a 3081/2014. (IV. 1.) AB végzéssel kialakított gyakorlatát, és ismét deklarálta, hogy a Ve. a jogorvoslat szabályai között az adott ügyben való érintettség fogalmát nem határozza meg, az érintettség fogalmának használatával az eljárásban

³⁵⁷ Indokolás [15]–[16]. Hasonló érvelést tartalmaz az ugyanazon a napon meghozott 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés is, amely azonban adós maradt annak megválaszolásával, hogy az önkormányzat képviselőjében eljáró polgármester előterjeszthet-e alkotmányjogi panaszt választási ügyben, azaz van-e indítványozói jogosultsága az önkormányzatnak.

részes felekhez képest más résztvevői körre utal, amit azonban mindig az adott ügyben, esetről esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv, jelen esetben a Kúria dönt el.³⁵⁸

A 3143/2014. (V. 9.) AB végzés fenntartotta azt a gyakorlatot, hogy az eljárás bírósága – jelen ügyben a Szegedi Törvényszék – érintettséggel kapcsolatos jogértelmezését nem vizsgálja felül, azt elfogadja.³⁵⁹

A 3287/2014. (XI. 11.) AB végzés rámutatott arra, hogy az elbírált alkotmányjogi panasz a formai hiányosságain túlmenően tartalmilag sem megfelelő, ugyanis az indítványozó nem minősül érintettnek.

Az érintettség kapcsán a következőket állapította meg az Alkotmánybíróság. A jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tárgya választási eredmény megállapítása volt. Ennek megfelelően érintett csak az lehetett, akinek az Alaptörvényben biztosított jogát a választási eredmény megállapítása közvetlenül és személyében érintette. Egy polgármesteri választás esetében nem minősül ilyen személynek bármelyik párt vagy egyéb jelölőszerv képviselője, így választókerületi elnöke sem,³⁶⁰ tehát az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *c)* és *h)* pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította a testület.

A 3291/2014. (XI. 11.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapügyben a Szegedi Ítéltábla Jászkisér településen a polgármester- és képviselőválasztás eredményét megsemmisítette, és a választási eljárás szavazási részének megismétlését rendelte el. Az ítéltábla végzése ellen a Jászkiséri Helyi Választási Iroda vezetője nyújtott be alkotmányjogi panaszt.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó a választási iroda vezetője volt, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztőnek fennállt-e az indítványozói jogosultsága. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos vizsgálata figyelemreméltó, már csak azért is, mert a jogosultság vizsgálatánál négy korábbi döntéséhez nyúlt vissza, amelyek közül azonban három az Alaptörvény hatálybalépése előtt született, a negyedik, egy 2012-es végzés pedig nem a Ve. 233. §-a szerinti alkotmányjogi panaszon alapult.

A jogosultság vizsgálata során az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatából, a 23/2009. (III. 6.) AB határozatából és a 240/D/2009. AB végzéséből is idézett.³⁶¹ Ez azért érdekes, mert eljárási kérdésekben nem megszokott, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírói határozatokhoz nyúl vissza a testület, főleg olyan ügyekben nem, amelyek alapvetően az Alaptörvény hatálybalépésével kapcsolatos hatáskör-átrendeződés óta tartoznak csak a hatáskörébe.

Végül az eljáró tanács visszautalt a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésében kifejtettekre, ahol a jogosultság hiánya miatt utasította vissza a helyi választási iroda vezetője által benyújtott alkotmányjogi panaszt. A döntésben az Alkotmánybíróság megállapította: a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult. A helyi választási iroda vezetője e döntések meghozatalakor állami feladatot ellátó szerv vezetőjeként közhatalmi jogosítványt gyakorolt, ezért alapjogi sérelme nem merülhetett

³⁵⁸ Indokolás [14].

³⁵⁹ Indokolás [18].

³⁶⁰ Indokolás [15].

³⁶¹ Lásd: Indokolás [11]–[13].

fel.³⁶² Az Alkotmánybíróság mindezek alapján jelen ügyben is arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozónak mint a helyi választási iroda vezetőjének alkotmányjogi panasz benyújtására nincs jogosultsága.

A 3294/2014. (XI. 11.) AB végzésben az eljáró tanács ismételten megerősítette az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, amely szerint az érintettség meglétét vagy hiányát mindig az adott ügyben, esetről esetre vizsgálva a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv dönti el.³⁶³

A 3296/2014. (XI. 11.) AB végzés meghozatalának időpontjára, azaz 2014 novemberére a testület érintettséggel kapcsolatos, eddig ismertett joggyakorlata már kiforrott, vélhetően ezért foglalkozott maga az indítvány is részletesen a kérdéssel. Az érintettség vizsgálatát az eljáró bíróságoknak „átengedő” alkotmánybíróági gyakorlatot fenntartva és kiegészítve a testület megjegyezte végzésében, hogy a Ve. jogorvoslati rendszerében a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásához szükséges érintettséget előíró szabályozás értelmetlenné válna és kiüresedne, ha bárki, aki a Ve. szerinti kifogással él vagy fellebbezést nyújt be, erre a tényre hivatkozva mintegy automatikusan megszerezne a szükséges érintettséget.³⁶⁴ Ez az ügy is jól jelzi, hogy az eljáró bíróságok és az Alkotmánybíróság gyakorlatában gyakran merül fel az érintettség vizsgálata, illetve annak vitatása.

A 3042/2015. (II. 20.) AB végzés az érintettség körében új elemekkel bővítette ki az Alkotmánybíróság esetjogát. Kiindulópontként rögzítette az eljáró tanács, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapügy tárgya választási eredmény megállapítása. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is érintett csak az lehet, akinek az Alaptörvényben biztosított jogát a választási eredmény megállapítása közvetlenül és személyében érinti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság visszautalt a 3287/2014. (XI. 11.) AB végzésében kifejtettekre, miszerint egy polgármesteri választás esetében nem minősül ilyen személynek bármelyik párt vagy egyéb jelölőszerv képviselője, így választókerületi elnöke sem. Ehhez hasonlóan jelen ügyben is azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy egy egyéni választókerületet érintő időközi önkormányzati választás esetén szintén nem minősül érintett személynek egy jelölőszervezet vagy annak képviselője, így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította az alkotmányjogi panaszt.

2.1.6. A jogorvoslat kimerítése a választási ügyekben

Az Abtv. 27. § b) pontja alapján alkotmányjogi panaszt csak akkor lehet sikerrel előterjeszteni, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 56. § (2) bekezdés alapján a tanács vagy a teljes ülés mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a jogorvoslat kimerítését. Ennek alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasítják az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés e) pontja alapján, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki.

³⁶² Indokolás [14].

³⁶³ Indokolás [23].

³⁶⁴ Indokolás [18].

A következőkben látható lesz, hogy a jogorvoslattal kapcsolatos gyakorlat markáns követelményeket állít a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokkal szemben.

A 3061/2014. (III. 24.) AB végzés foglalkozott először a jogorvoslat kimerítésének kötelezettségével a választási eljárás kontextusában. E végzésében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy az Abtv. az alkotmányjogi panasz feltételül szabja a jogorvoslat kimerítésének kötelezettségét [Abtv. 27. § *b*) pont], amely a választási eljárás során is alapkövetelmény. Az indítványozó jelen ügyben azonban a jogorvoslatot érdemben nem merítette ki, mivel fellebbezését az OEVB határozata ellen hiányosan nyújtotta be, így azt az NVB – a Ve. 224. § (3) bekezdése *b*) és *c*) pontjára hivatkozva, a Ve. 231. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek nem felelt meg, és azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Ugyanezen érveléssel utasította vissza az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát a 3062/2014. (III. 24.) AB végzés is.³⁶⁵

A 3083/2014. (IV. 1.) AB végzésben a jogi képviselő nem megfelelősége miatt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül utasította el az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, ezért az Alkotmánybíróság – hasonlóan a fenti ügyekhez – úgy ítélte meg, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki.

A 3247/2014. (X. 3.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panaszt az indítványozó egyrészt az Abtv. 27. §-a, másrészt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő. Az alapügyben a helyi választási bizottság megtagadta az indítványozó független polgármesterjelöltként történő nyilvántartásba vételét, mert a jelöltséghez a szükségesnél kevesebb volt az érvényes ajánlások száma.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz tekintetében tartotta magát a kialakult gyakorlatához, és megállapította, hogy az indítványozó a jelen ügyben a jogorvoslatot érdemben nem merítette ki. Fellebbezését a helyi választási bizottsági határozat ellen hiányosan nyújtotta be, így azt a területi választási bizottság – a Ve. 224. § (3) bekezdésére hivatkozva, a Ve. 231. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Fővárosi Ítéltábla vizsgálatot csak abban a vonatkozásban folytatott, hogy a TVB fellebbezést elutasító döntése a jogszabályoknak megfelelt-e. A Fővárosi Ítéltábla végzése éppen ez utóbbi miatt nem hozható összefüggésbe az indítványozó által felhozott választással kapcsolatos alapelvekkel.³⁶⁶

A 3288/2014. (XI. 11.) AB végzés visszautasította az alkotmányjogi panaszt, mert az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslati lehetőségeit. Az Alkotmánybíróság rámutatott a végzés indokolásában, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a választás eredményének megállapítása ellen a fellebbezést a Fidesz nyírbátori választókerületi elnöke nyújtotta be. Ennek kapcsán megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló törvényi feltétel nem arra vonatkozik, hogy a jogorvoslati

³⁶⁵ A 3073/3014. (III. 26.) AB végzés megerősítette a jogorvoslat megkövetelésével kapcsolatos, kialakulóban lévő gyakorlatot.

³⁶⁶ Indokolás [15]. Az alkotmányjogi panasznak ezen részét így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján visszautasították.

lehetőség kimerítése megtörtént, hanem arra, hogy a jogorvoslattal (jelen esetben az első fokon eljáró választási szerv határozata elleni fellebbezéssel) a panaszosoknak kell élniük.³⁶⁷

2.1.7. Az Alaptörvényben biztosított jog sérelme

Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek mellett – csak olyan bírói döntéssel szemben lehet előterjeszteni, amely az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Értelmezésre szoruló kérdés tehát, hogy az Alaptörvény mely cikkeire lehet sikerrel hivatkozni az alkotmányjogi panasz előterjesztése során. Ha az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik indítványában, az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezhet az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja vagy az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján. Azt, hogy mely Alaptörvényben biztosított jogokra lehet alapítani a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a szerinti speciális alkotmányjogi panaszt, az Alkotmánybíróság következőkben bemutatandó gyakorlata alakította ki.

A választási ügyek kapcsán először a 3065/2014. (III. 26.) AB határozat meghozatala során merült fel az a kérdéskör, hogy mely alaptörvényi rendelkezésekre lehet, és melyekre nem lehet hivatkozni a választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok előterjesztése során.

A panasznak az a része, amely az Alaptörvény *B*) cikkében foglalt demokratikus jogállam, illetve 2. cikk (1) bekezdésében biztosított szabad választás elve, valamint a 25. cikk (3) bekezdésében foglaltak (a jogegység biztosítása) sérelméről szól, Alaptörvényben biztosított jogra nem hivatkozik, ezért alkotmányjogipanasz-eljárásban az Alkotmánybíróságnak ebben a hatáskörében nem volt elbírálható, így az alkotmányjogi panasz e részét érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza az Alkotmánybíróság.³⁶⁸

A 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszt a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester terjesztette elő. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza, azonban eljárásjogi szempontból is fontos megállapításokat tett.

Az indítványozó nemcsak alapvető jogok, hanem az Alaptörvény más szabályai sérelmére is hivatkozott az alkotmányjogi panaszban, nevezetesen: az Alaptörvény *R*) cikk (2) bekezdésére, valamint a 28. cikkre, amely tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz vizsgálatának e körben nem lehet helye, mivel azt csak az Alaptörvényben biztosított jogra lehetne támasztani,³⁶⁹ így a vizsgálat visszautasítást eredményezett. A végzés azonban adós maradt annak megválaszolásával, hogy a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester

³⁶⁷ Indokolás [14]. Az indítványozó alapüggyel kapcsolatosan benyújtott másik alkotmányjogi panaszát az eljáró testület ugyanilyen indokolással utasította vissza a 3289/2014. (XI. 11.) AB végzésével.

³⁶⁸ Indokolás [20]. Az Alaptörvény *B*) cikkével kapcsolatos megközelítést megerősítette a 3275/2014. (XI. 4.) AB végzés is [Indokolás [9]]. A fentiekben túlmenően azonban érdemi vizsgálatot folytatott le, és a határozathoz négy alkotmánybíró is különvéleményt csatolt.

³⁶⁹ Indokolás [11].

előterjeszthet-e alkotmányjogi panaszt választási ügyben, azaz van-e indítványozói jogosultsága az önkormányzatnak.³⁷⁰

A 3143/2014. (V. 9.) AB végzés kimondta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésére és 35. cikk (1) bekezdésére választási eljárásban alkotmányjogi panaszt nem lehet alapítani. A Magyar Szocialista Párt, az Együtt – a Korszakváltók Pártja, a Demokratikus Koalíció és a Magyar Liberális Párt jogi képviselőjük útján benyújtott alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság a 3146/2014. (V. 9.) AB végzéssel érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A visszautasítás kapcsán úgy érvelt a testület, hogy az indítványozók az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésére alapították panaszukat. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerint „Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.” E rendelkezés a választás alapelveit tartalmazza. Ezt az indítványozók nem kapcsolták össze Alaptörvényben biztosított alapjoggal, nem jelöltek meg olyan konkrét alapjogi sérelmet, amely az alkotmányjogi panasz befogadását megalapozta volna.³⁷¹ Ez hasonlít, bár nem egyezik meg teljesen azzal, amit az Alkotmánybíróság a 3065/2014. (III. 26.) AB határozat indokolásában mondott ki az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséről. Ez alapján akár úgy is tűnhet, hogy a testület, megkötésekkel ugyan, de elképzelhetőnek tartja a jövőben az ítéletek Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésével való összevetését.

A 3286/2014. (XI. 11.) AB végzés megerősítette az Alkotmánybíróság R) cikk (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatát, de új gyakorlatalkító hatása is volt. Az indítvány kapcsán kimondta, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése önállóan nem szabályoz az indítványozó számára biztosított alapjogot, helyette az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott általános alapjogvédelmi tesztet deklarálja. Funkciója az, hogy garanciális szabályként rögzítse az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. Miután az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése az Alaptörvény és a jogszabályok kötelező voltát deklarálja, szintúgy nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. Mindezekből fakadóan ezen alaptörvényi rendelkezések nem képezhetik egy alkotmányjogi panasz benyújtásának alapját.³⁷²

A 3292/2014. (XI. 11.) AB végzésben kimondta a testület, hogy az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése nem alapvető jog, és e körben érdemi vizsgálatnak nem lehet helye, mivel azt csak Alaptörvényben biztosított jogra lehet alapítani.

A fentiekben már szóltunk arról, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkére alapított Ve. szerinti alkotmányjogi panaszokat visszautasítja. Ezt a megközelítést azonban a 3294/2014. (XI. 11.) AB végzésben kibontotta. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben kimondta, hogy annak címzettjei a bíróságok. Ez a cikk nem fogalmaz meg olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani.

A 3062/2016. (III. 22.) AB végzésében az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy az Alaptörvény C) cikk (1)–(2) bekezdéseire, a VIII. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatára

³⁷⁰ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény R) cikke (2) bekezdésével, valamint a 28. cikkével kapcsolatos e gyakorlatát megismételte a 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés.

³⁷¹ Indokolás [17].

³⁷² Indokolás [13].

és a 35. cikk (1) bekezdésére alkotmányjogipanasz-indítványt nem lehet alapítani, mert azok nem Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek.³⁷³

A 3111/2016. (VI. 3.) AB végzésben – más törvényi feltételeknek való meg nem felelés miatt – csak utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a passzív választójog között nincs alkotmányjogi összefüggés, ami szintén a befogadás és az érdemi elbírálás gátját képezi.

A IV/1392/2016. számú ügy indítványozója szerint az ítéletábla végzése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az R) cikk (3) bekezdésével és a 37. cikkel. A sérelmi vélt alkotmányjogi rendelkezések kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jogoknak, a felhívott alaptörvényi szakaszok címzettje nem az indítványozó, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani.³⁷⁴ Az alapügy tényállása és a jogi szabályozás már első olvasatra joggal kelthet az olvasóban kétségeket, ezért kifejezetten sajnálatos, hogy – határozott kérelem hiányában – a testület érdemben nem foglalkozott a kérdéskörrel.

2.1.8. Egyéb törvényi feltételek problematikája és a hatáskörrel kapcsolatos kérdések

Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d)* pontja alapján az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak. Az egyik legfontosabb követelmény az alkotmányjogi panaszokkal szemben az, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése taxatív módon felsorolja, hogy a kérelem mely esetekben határozott. Amennyiben az indítvány nem felel meg e törvényi feltételeknek, úgy az az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja vagy az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezhet.

Az Alkotmánybíróság eljárása kapcsán mindig vizsgálni kell azt is, hogy az adott választási alkotmányjogi panasz, illetve az indítványozó konkrét kérelme az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdést tartalmaz-e. Ez már az eljárás előkészítése során vizsgálendő, hiszen az Abtv. 55. § (4) bekezdés *c)* pontja alapján nem kerül érdemi elbírálásra az indítvány, ha annak elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe. A befogadási eljárás során az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* pontja alapján kerül visszautasításra, ha az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, míg az érdemi vizsgálat során megállapított hatáskörhiány esetében az Abtv. 64. § *a)* pontja alapján.

A korábbiakban már részletezett 3146/2014. (V. 9.) AB végzés a Magyar Szocialista Párt, az Együtt – a Korszakváltók Pártja, a Demokratikus Koalíció és a Magyar Liberális Párt jogi képviselőjük útján benyújtott alkotmányjogi panaszát utasította vissza érdemi vizsgálat nélkül.

Az indítványozók szerint a szavazás során olyan súlyos eljárási jogsértések történtek (urnák szabályos lezárásának hiánya, mozgóurnás szavazás során elkövetett szabályszegések következtében szavazatok érvénytelenítése), amelyek – a Ve. 2. § (1) bekezdés *a)* pontja

³⁷³ Indokolás [23].

³⁷⁴ Indokolás [16].

szerinti alapelvre is figyelemmel – a választások eredményének érdemi befolyásolására voltak alkalmasak.

Az indítványozók az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 26. § (1) bekezdésében jelölték meg, és panaszukat a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján terjesztették elő. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rögzítette, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogipanasz-eljárást az kezdeményezhet, aki egyedi ügyben érintett, és akinek az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben megállapította, hogy az indítványozók nem jelöltek meg olyan jogszabályt, amelynek alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme következhetett volna be. Az alkotmányjogi panasz így nem felelt meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pontjában foglalt feltételnek, így a testület visszautasította az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy mivel az alkotmányjogi panasz nem felelt meg a befogadhatóság formai feltételeinek, ezért a befogadhatóság törvényben előírt tartalmi feltételeit (Abtv. 26–27. §§, 29–31. §§) már nem vizsgálta.³⁷⁵

A 3144/2014. (V. 9.) AB végzés a Kúria Kvk.II.37.480/2014/2. számú végzése elleni alkotmányjogi panaszt utasította vissza. Az ügy egyfajta továbbélése, hogy e végzés ellen kijavítás iránti kérelmet is előterjesztett az indítványozó, amelynek következményeként a Kúria Kvk.II.37.480/2014/4. számú végzésével a kérelmező megnevezését és címét is kijavította, helyesbítette. Ezen utóbbi végzés ellen is alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az indítványozó.

Az alkotmányjogi panasz egyrésztől elkésett, míg másrésztől eljárási kérdésekre is rámutatott az Alkotmánybíróság.

A testület úgy ítélte meg, hogy az indítványozó formailag a Kúria előző, végzésének fejrészét kijavító végzése ellen nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, de abban továbbra is az eredeti, a Kúria Kvk.II.37.480/2014/2. számú végzésével szembeni, korábbi kifogásait terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak a Kúria Kvk.II.37.480/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszát a 3144/2014. (V. 9.) AB végzéssel már visszautasította, ezért e kúriai határozat tekintetében újabb alkotmányjogipanasz-eljárás nem kezdeményezhető.³⁷⁶

Az ügyben az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a Kúria azon végzése, amely a kérelmező nevének és címének a korábbi végzés fejrészében történő kijavítására vonatkozik, nem tekinthető az indítványozó által sérelmezett ügy érdemében hozott döntésnek vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, így az ellen alkotmányjogi panaszt előterjeszteni nem lehet. A panasz visszautasítása így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)* és *h)* pontja alapján történt.

A 3247/2014. (X. 3.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panaszt az indítványozó egyrészt az Abtv. 27. §-a, másrészt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő. Az alapügyben a helyi választási bizottság megtagadta az indítványozó független polgár-

³⁷⁵ Indokolás [19].

³⁷⁶ Indokolás [14].

mesterjelöltként történő nyilvántartásba vételét, mert a jelöltséghez szükségesnél kevesebb volt az érvényes ajánlások száma.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett panaszelemek vizsgálata során a következőkre jutott az Alkotmánybíróság. A Ve. és a 2/2014. (VII. 24.) IM rendelet jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései az ajánlással kapcsolatos szabályokról szólnak, az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított része tartalmilag mulasztás megállapítására irányul, nevezetesen arra, hogy hiányzik az a jogi szabályozás, amely közvetlenül lehetővé tenné az érvénytelen ajánlások orvoslását. Az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére senkinek nincs jogszabály adta lehetősége.³⁷⁷ Az alkotmányjogi panasz az e részét így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján a testület visszautasította.

A helyi választási bizottság határozatával elutasította az indítványozó önkormányzati képviselőjelöltként való nyilvántartásba vételét, mert megállapította, hogy az indítványozó a szükségesnél kevesebb ajánlást gyűjtött össze. A területi választási bizottság és a Debreceni Ítéltábla ezt helybenhagyó döntése után alkotmányjogi panasz előterjesztésére került sor, amelyet az Alkotmánybíróság 3253/2014. (X. 14.) AB végzése érdemi vizsgálat nélkül visszautasított.

Az ítéltábla indokolásában hangsúlyozta, hogy a Ve. rendelkezéseinek értelmében eljárási jogszabálysértésre hivatkozás esetén is a bírósági felülvizsgálat érdemi felülbírálat, érdemben vizsgálendő a támadott határozatba foglalt döntés jogszerűsége, megalapozottsága, továbbá a bíróság a megelőző eljárást is vizsgálja, amelynek érdekében a választási iroda az ügy összes iratával együtt küldi meg a felülvizsgálati kérelmet az eljáró bíróságnak. Rámutatott az ítéltábla, hogy az ajánlásokat a választási iroda ellenőrzi, amelynek eredményéről tájékoztatja a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottságot. Az ítéltábla a rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy az ajánlások ellenőrzése a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történt, a választási bizottságok határozatai a választási irodához leadott ajánlások tételes ellenőrzése utáni eredményközlésén alapulnak, és a határozatok elégséges indokot tartalmaznak az érvénytelen és az érvényes ajánlások számának, valamint az érvénytelenség okainak megjelölésével.

Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálata során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek nem felel meg. Ennek kapcsán rámutatott az eljáró öttagú tanács, hogy az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli többek között azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, alkotmányjogi panasz esetén pedig az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét és indoklást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az indítványozó azonban nem jelölte meg az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és nem fejtette ki, hogy az ítéltábla végzése az Alaptörvényben

³⁷⁷ Indokolás [16].

biztosított jogait mennyiben és miért sérti [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*), *d*) és *e*) pontja], tehát indítványa nem tartalmazott az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdései szerinti határozott kérelmet. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d*) pontja értelmében az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, hiszen a beadvány nem minősül indítványnak, így azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasították.

Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás ellenére az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy az indítványozó azon érvelése, amely szerint „a bírói döntés indokolásában egyáltalán nem jelölte meg, hogy mely ajánlásban van adateltérés, adathiány, többszörös ajánlás vagy egyéb ok”, nem helytálló: az ítéletábla végzésében számszerűen megjelölte, és a fentiekben már kifejtettek szerint részletezte az érvénytelen ajánlásokat.³⁷⁸ Utalt továbbá arra is, hogy az alapügyhöz tartozó három különféle részletességű indokolás közül a legrészletesebb az ítéletábla végzésének indokolása, amely az indítványozó által felhozott érveket meg tudja válaszolni.³⁷⁹ Végül fontosnak tartotta a testület az arra való utalást is, hogy a Ve. 233. § (3) bekezdése alapján nem volt lehetősége hiánypótlási eljárást lefolytatnia.

Ugyanezen a napon ehhez hasonló ügyekben³⁸⁰ is megegyező indokolással hozott végzést az Alkotmánybíróság, azzal a különbséggel, hogy ezekben az alkotmányjogi panaszokban az indítványozók megjelölték ugyan az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (4) bekezdését mint megsérteni vélt rendelkezéseket, azonban nem fejtették ki, hogy az ítéletábla végzései az Alaptörvényben biztosított jogukat mennyiben és miért sértik [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontja], tehát ezek az indítványok sem tartalmaztak az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdései szerinti határozott kérelmet.

Végül meg kell említeni e végzések kapcsán, hogy a befogadhatóság vizsgálata előtt rögzítette és megerősítette azon gyakorlatát az Alkotmánybíróság, hogy a Ve. kifejezetten meghatározza azokat az Abtv.-beli rendelkezéseket, amelyek ebben a speciális jogorvoslati eljárásban nem alkalmazhatók, ezen túlmenően azonban az alkotmányjogipanasz-indítványra, a befogadásról szóló döntésre és az ezt követő érdemi elbírálásra is az Abtv. – más jogszabály által nem kizárt – általános rendelkezései az irányadók.

A IV/1787/2014. számú ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy nyilvánvalóan okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján a 3278/2014. (XI. 11.) AB végzéssel az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntette.

Habár a végzés rendelkező részében megszüntetés és nem visszautasítás szerepel, e fejezettel érintett, fontos megállapítást is tett a testület. Az indítványozó alkotmányjogi panasza végén azt állította, hogy a Ve. jogorvoslati fejezetének „kidolgozatlan és átgondolatlan volta” eredményezi az általa leírt visszasságokat, ezért kérte, hogy az Alkotmánybíróság „vizsgálja meg az Abtv. 28. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel a Ve. Alaptörvénnyel összhangban álló voltát”. Az Alkotmánybíróság a megszüntető végzésében megállapította, hogy a beadványnak ez az eleme – az Abtv. 26. § (1) bekezdésének felhívása hiányában – önálló indítványi elemként nem kezelhető, így az alkotmányjogi panasz befogadása tárgyában nem döntött. Ebből az következik, hogy a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a által előterjesztett alkotmányjogi panaszok esetében, ha az indítványozó jogszabályi rendelkezések vizsgálatát

³⁷⁸ Indokolás [10].

³⁷⁹ Indokolás [11].

³⁸⁰ Lásd: 3254/2014. (X. 14.) AB végzés; 3255/2014. (X. 14.) AB végzés; 3256/2014. (X. 14.) AB végzés; 3257/2014. (X. 14.) AB végzés; 3258/2014. (X. 14.) AB végzés.

is kezdeményezni kívánja, úgy nem az Abtv. 28. §-át, hanem az Abtv. 26. § (1) vagy (2) bekezdését kell *expressis verbis* megjelölnie.

Talán egyesek szerint túlzottan formalistának tűnhet az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok elbírálása során, azonban a 3281/2014. (XI. 11.) AB végzéssel visszautasított indítvány alapvető formai hibákkal bírt. Az indítványozó nem jelölte meg azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítványa elbírálására, továbbá azt sem, amely az indítványozói jogosultságát megalapozza. A testület arra is rámutatott, hogy az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogi relevanciával bíró indokolást sem, továbbá arra is, hogy az indítványozó nem kérte a sérelmezett bírósági döntés megsemmisítését sem. Mindezek hiányában az alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésben foglalt határozott kérelem kritériumainak, így a testület az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította. Hasonlóan érvelt az Alkotmánybíróság tanácsa az ugyanezen a napon meghozott 3282/2014. (XI. 11.) AB végzésben is.

A 3286/2014. (XI. 11.) AB végzés az indítvány egyik hiányosságaként jelölte meg az „alkotmányjogilag értékelhető okfejtés” hiányát, amely így nem felelt meg az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének.

A 3288/2014. (XI. 11.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását az is akadályozta, hogy nem jelölték meg azt az alaptörvényi, illetve Abtv.-beli rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét indítványuk elbírálására, továbbá azt sem, amely indítványozói jogosultságukat megalapozza.

A 3295/2014. (XI. 11.) AB végzésben rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó kérelme semmilyen alkotmányjogi relevanciával bíró indokolást nem tartalmaz, és így alkalmazandó az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d*) pontja, amely szerint az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak. A beadvány pedig akkor nem minősül indítványnak, ha nem teljesíti az Abtv. 52. §-ában meghatározott „határozott kérelem” feltételeit.

A 3297/2014. (XI. 11.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panaszban az indítványozó egyebek mellett az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének megsértését is állította. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásokra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik, így hiányzik a felhívott alaptörvényi rendelkezés és a támadott bírósági végzés közötti összefüggés, amely összefüggésnek a hiánya tartalmi akadályát képezi a befogadásnak.³⁸¹ Ez azt is jelenti, hogy a testület formalista megközelítést alkalmazott, és nem tartalma alapján ítélte meg az indítványt.

A Szegedi Ítéltábla végzésében a területi választási bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mert a kérelem nem minősített elektronikus aláírással ellátott e-mailben került benyújtásra. Ilyen előzmények után terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az indítványozó.

A 3316/2014. (XI. 21.) AB végzésében az eljáró tanács megállapította, hogy az indítvány részben nem felel meg a határozott kérelem követelményeinek. Ennek kapcsán ismételten hangsúlyozta a testület, hogy a Ve. 233. § (3) bekezdése alapján nincs lehetősége hiánypótlási eljárás lefolytatására, így e körben nem lehetett érdemi vizsgálatot folytatni.

³⁸¹ Indokolás [10].

A formai elbíráláson túlmenően további fontos megállapításokat is tett az Alkotmánybíróság.

Rámutatott az eljáró tanács, hogy jelen ügy kapcsán is csak az ítéletáblai végzés ellen volt lehetősége az indítványozónak alkotmányjogi panasz előterjesztése, a HVB határozatának megsemmisítésére és a bírósági felülvizsgálati eljárást megelőző események, állítások értékelésére az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.³⁸²

Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás ellenére az Alkotmánybíróság megpróbált érdemi választ adni az indítvány által felvetett jogi problémára, ezért a Szegedi Ítéletábla végzésének lényegét jelentő, minősített elektronikus aláírás hiánya kapcsán a következőket jegyezte meg indokolásában. A Ve. 223. § (1) bekezdése szerint fellebbezést személyesen, levélben, telefaxon vagy elektronikus levélben lehet benyújtani. Ugyanez a bekezdés határozza meg a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtási módjának a szűkebb körű és szigorúbb feltételeit, amelyek szerint a bírósági felülvizsgálati kérelmet személyesen vagy levélben, illetve olyan elektronikus dokumentumként lehet benyújtani, amelyet a jogi képviselő, az ügyvéd vagy a saját ügyében eljáró jogi szakvizsgálóval rendelkező személy minősített elektronikus aláírásával látott el. A Ve. 223. § (1) bekezdés ezen kógens szabályaitól a Szegedi Ítéletábla nem tekinthetett el, és a határidők rövidege miatt hiánypótlásra sem volt lehetősége. Nem volt tehát elzárva az indítványozó attól, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelmét személyesen nyújtsa be, és attól sem, hogy utóbb postán is megtegye ugyanezt. Mindez azt eredményezte, hogy az alkotmányjogi panasz az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* és *h)* pontja alapján visszautasításra került. A végzés indokolása jól mutatja azt, hogy a gyakori formalista megközelítés és érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás ellenére meg lehet – és kell is – válaszolni az indítványok által vitássá tett jogkérdéseket.

A 3317/2014. (XI. 21.) AB végzésben az alkotmányjogi panaszban másodlagosan és harmadlagosan megfogalmazott kérelmekkel összefüggésben mondta ki a testület, hogy az indítványozó által hivatkozott összeférhetlenség megállapítása, a választási eredmény megsemmisítése és új választás kiírása az Alaptörvény 24. cikke és az Abtv. II. fejezete alapján nem tartozik a hatáskörébe. Megjegyzendő, hogy nemcsak a hatáskör hiánya miatt utasították vissza alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság az elkésztettséget is megállapította, így lényegében „dupla” indokolással utasította vissza az indítványt.

A 3323/2014. (XII. 10.) AB végzésben joggyakorlat alakító megállapításokat tett az Alkotmánybíróság. Az eljáró tanács megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 53. § (2) bekezdésével ellentétes módon nem az ítéletáblánál, hanem az Alkotmánybíróságnál terjesztette elő, ennek oka azonban az ítéletábla téves jogorvoslati tájékoztatása volt, amellyel kapcsolatosan a következő megállapításokat tette. Ha a választási eljárás során akár a választási szerv, akár az annak határozatát felülvizsgáló bíróság a határozatában téves tájékoztatást nyújt a határozata ellen igénybe vehető jogorvoslatról, annak benyújtásáról, az elbírálásra hatáskörrel bíró szervről, az abból fakadó eljárási cselekmény nem értékelhető a kérelmező hátrányára. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy döntött, hogy az alkotmányjogi panasz nem utasítható vissza arra tekintettel, hogy azt az Alkotmánybíróságnál terjesztették elő.³⁸³

³⁸² Indokolás [14].

³⁸³ Indokolás [6].

A fenti „indítványozóbarát” megközelítés ellenére az Alkotmánybíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyéb feltételeinek nem felel meg, mert nem jelölte meg az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító alaptörvényi, törvényi rendelkezést, nem tartalmaz alkotmányjogi relevanciával bíró indokolást, és nem kérte a sérelmezett bírósági döntés megsemmisítését sem, így az nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek.

A IV/952/2016. számú ügyben az alkotmányjogi panasz szintén az Alkotmánybíróságnál, és nem az ügyben első fokon eljáró bíróságnál került előterjesztésre, azonban ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem lehetett „indítványozóbarát”. A 3111/2016. (VI. 3.) AB végzésben mindenekelőtt azt rögzítette, hogy az Abtv. 53. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogipanasz-indítványt az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani, amelyet a (3) bekezdés értelmében az elsőfokú bíróság továbbít az Alkotmánybíróság részére. Tekintettel arra, hogy a Ve. kifejezetten nem zárja ki e szabályok alkalmazását, így azok jelen eljárásban is alkalmazandók. Az Ügyrend 25. § (7) bekezdése az egyéni jogvédelmet elősegítendő ügy rendelkezik, hogy ha az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdésében megköveteltekől eltérően, közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be, és az ügyben eljáró elsőfokú bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt az Alkotmánybíróság főtítkára megküldi az első fokon eljáró bíróságnak, amely után – egyéb feltételek teljesülése esetén – az alkotmányjogi panasz eredetileg is helyesen beadottnak minősül. Az Ügyrend 25. § (7) bekezdése azonban *expressis verbis* kizárja e megengedő szabály alkalmazását a Ve. és az Nsztv. szerinti eljárásokban, így jelen ügyben is.³⁸⁴ Mindezt úgy összegezte az Alkotmánybíróság, hogy a Ve. 232. § (6) bekezdése, 233. § (1) bekezdése, illetve az Abtv. 53. § (2) bekezdése és az Ügyrend 25. § (7) bekezdése együttes, egymásra tekintettel történő értelmezéséből az következik, hogy a Ve. szerinti alkotmányjogi panaszt kizárólag az eljáró bíróságnál lehet benyújtani, az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező Alkotmánybírósághoz címezve. Ennek az indítványozó nem tett eleget, alkotmányjogi panaszát közvetlenül az Alkotmánybírósághoz, és nem a Debreceni Ítéltáblához nyújtotta be, ezért beadványa nem teljesíti a törvényben meghatározott formai kritériumokat.

A fentiekén túlmenően kitért végzésében az Alkotmánybíróság arra is, hogy e szabályok rendeltetése éppen az, hogy az Alkotmánybíróságnak ahhoz, hogy az ezen eljárására vonatkozó rendkívül rövid és szigorú határidőket tartani tudja, rendelkeznie kell az alkotmányjogi panasz elbírálásához szükséges valamennyi irattal, mert hiánypótlási eljárás lefolytatására sem az Alkotmánybíróság főtítkárának, sem az előadó alkotmánybíróknak nincs törvényi lehetősége, mivel azt a Ve. 233. § (3) bekezdése kifejezetten kizárja. Arra is utalt az eljáró tanács, hogy az indítványozó nem csatolta sem a támadott ítéltáblai végzést, sem a választási szervek határozatait, így a hiánypótlás lehetőségének kizártsága és az Abtv. 57. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak a rendelkezésre álló iratok alapján kellett döntenie.

Ez utóbbi megállapításból akár az is következhetne, hogy amennyiben az indítványozó az első fokon eljáró bíróság helyett az Alkotmánybíróságnál nyújtja be az alkotmányjogi panaszt, de a teljes vagy legalábbis elégséges dokumentációval, akkor ez önmagában még nem hiúsítaná meg az érdemi elbírálást, azonban érdekességként kezelendő, hogy

³⁸⁴ Indokolás [7].

az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján véve kifejezetten „indítványozóbarát”, azonban a Ve. és az Nsztv. ezen ügyekben szigorú megközelítést ír elő.

2.1.9. Abtv. 29. § – A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság gyakorlata rámutatott arra, hogy ez a két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.³⁸⁵ Az Abtv. 56. §-a szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, és mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, valamint a 29. § szerinti feltételeket. Amennyiben a vizsgálat során az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy a választási ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz sem bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel, úgy érdemi vizsgálat nélkül, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján – vagy adott esetben az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasítja. Mivel az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel teljesítése kizárólag az Alkotmánybíróság mérlegesen múlik, ezért különös figyelmet érdemes szentelni az ezzel kapcsolatos gyakorlatnak és esetjognak.

Már az első választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok felvetették az ajánlóívek határidőn túli visszaadásával, elvesztésével kapcsolatos bírságok mértékének és a bírságotlasi gyakorlatnak a megfelelőségét. A 3075/2014. (III. 26.) AB végzés érdemi vizsgálat nélkül visszautasította az ezzel a témakörrel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt.

Az Alkotmánybíróság e döntésében megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a tartalmi feltételeknek nem felelt meg. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság a bírói döntés mellett figyelemmel volt a Kúria által alkalmazott jogszabályra is, illetve arra is, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában részletesen ismerteti a választási szervek és a Kúria döntéseinek körülményeit, amelyeket az Alaptörvény számos rendelkezésébe ütközőnek tart, azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással álláspontját nem támasztja alá. Mindez azt eredményezte, hogy nem lehetett megállapítani azt, hogy a jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-a szerinti, bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, így az alkotmányjogi panasz visszautasításra került.³⁸⁶

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy jelen esetben az Alaptörvény panaszban felhívott szabályai a Ve. 124. § (2) bekezdésében szabályozott bírság jogintézményével kapcsolatban olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vetettek fel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében valamely bírság

³⁸⁵ Lásd például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30].

³⁸⁶ A fentiekén túlmenően azonban az Alkotmánybíróságnak e döntése a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogokkal összefüggésben olyan fontos megállapításokat is tartalmaz, amelyek már-már túlnőnek az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás keretein.

meghatározásakor a jogalkotó olyan szempontokat vesz figyelembe, mint például a jogsértés természete, a jogellenes cselekmény súlya vagy ismétlődése, a megelőzés, a szankció vizsztatartó hatása a jogsértéstől vagy a jogsértés által okozott közérdeksérelem. A jogalkotót széles körű szabadság illeti meg abban a kérdésben, hogy az egyes jogsértésekkel szemben milyen eszközökkel kíván fellépni.³⁸⁷

A 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszt a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester terjesztette elő. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza, azonban három különböző eljárásjogi kérdésben is fontos megállapításokat tett.

Az indítványozó kifogásolta, hogy az önkormányzatot ellenérdekű félként nem vonták be hivatalból az eljárásba, nem biztosítottak részére nyilatkozattételi lehetőséget, amely által saját álláspontját előterjeszthette volna. Az Alkotmánybíróság a 1162/D/2010. AB határozatban a választási jogorvoslati rendszer tekintetében már tett megállapításokat a nemperes eljárás keretében, tárgyalás tartása nélküli döntésekre vonatkozóan, amelyek a kontradiktórius eljárásokhoz képest specifikus szabályokat hordoznak. A Ve. nemperes eljárás alkalmazását írja elő a választási jogorvoslati rendszer bírósági felülvizsgálatai szakaszára, ahol nincs jogszabályi előírás ellenérdekű felek meghallgatására [ellenérdekű fél meghallgatása csupán a tényállás megállapítása kapcsán a 43. § (3) bekezdésében, a választási bizottság eljárásában szerepel, oly módon, hogy ha a kérelmező kifejezett kérésére szóbeli nyilatkozattételi lehetőséget kap, akkor az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a nyilatkozattételt]. A nemperes eljárás specifikumairól mint a meghallgatás, nyilvános tárgyalás stb. hivatalból történő tartásának elmaradására való hivatkozás kapcsán az Alkotmánybíróság 2014. március 24-én kelt, 3075/2014. (III. 26.) AB végzése is megerősítette, hogy ez a hiány a Ve. szerinti eljárással összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.³⁸⁸

A másik fontos megállapítás az volt, hogy a választási jogorvoslatokra megállapított rövid határidők – amelyekről az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban³⁸⁹ és az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatban³⁹⁰ fejtette ki álláspontját – az NVB határozat bírósági felülvizsgálata során szükségessé teszik a bíróság mérlegelését az egyes eljárási cselekmények hivatalból történő alkalmazásának lehetőségéről.³⁹¹

Az Abtv. 29. §-a kapcsán mondta ki a végzés továbbá azt is, hogy a Ve. 255. §-a értelmében a fellebbezésben és a felülvizsgálati eljárásban új tények és bizonyítékok hozhatók fel. Az indítványban hivatkozott azon érvelés, miszerint a plakátok fizikai közelségére vonatkozó szempontokat az eljárás mely szakaszaiban, tehát az OEVB, illetve NVB vagy a Kúria eljárása során hozták fel az indítványozók, alkotmányjogi szempontból értékelhető kérdést nem vet fel.³⁹²

Az indítvány által felvetett számos kérdésre adott választ az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze, hogy az indítványozó beadványa alapján megállapítható, hogy a panaszban megjelölt aggályok a Kúria döntése érdemét érintően nem tartalmaztak kifejezetten olyan

³⁸⁷ Indokolás [20]–[21]. Az Alkotmánybíróság itt visszautalt az 540/D/2002. AB határozatára (ABH 2004. 1614., 1616–1617.).

³⁸⁸ Indokolás [13].

³⁸⁹ ABH 1999. 237., 243.

³⁹⁰ ABH 2003. 607.

³⁹¹ Indokolás [13].

³⁹² Indokolás [18].

érvelést, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatát megalapozta volna.³⁹³ A végzés adós maradt azonban annak megválaszolásával, hogy a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester előterjeszthet-e alkotmányjogi panaszt választási ügyben, azaz van-e indítványozói jogosultsága az önkormányzatnak.

A 3091/2014. (IV. 1.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben a Kúria érdemi vizsgálat nélkül elutasította az indítványozó választási ügyben benyújtott felülvizsgálati kérelmét, mert az okiratok alapján nem látta igazoltnak a meghatalmazott ügyvéd jogi képviselői minőségét.³⁹⁴

Az ügy kapcsán az Alkotmánybíróság ismét rögzítette, hogy a bizonyítékok értékelését, mérlegelését, a tényállás megállapítását, a bíróság döntésének jogszerűségét az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül.³⁹⁵ Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állította, amely azonban a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik, és nem a bírósági eljárásokra, amely kapcsán a testület kimondta, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés és a kifogásolt bírósági végzés közötti összefüggés hiányzik.³⁹⁶ E két hiányosság miatt úgy ítélte meg az eljáró tanács, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott kritériumoknak. Érdekesség, hogy a visszautasítás alapjaként az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* és *h)* pontja került megjelölésre, azaz a hatáskör hiánya és az egyéb törvényi feltételnek meg nem felelés, és nem az *a)* pont, amely az Abtv. 29. §-ának való meg nem felelést tartalmazza. A fentivel megegyező előzménnyel bíró alkotmányjogi panaszok tárgyában ugyanezzel az indokolással hozott döntéseket a testület, azonban a 3094/2014. (IV. 7.) és a 3095/2014. (IV. 7.) AB végzésekben – immáron helyesen – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontját jelölte meg a visszautasítás alapjaként.

A magánszemély indítványozók az alapügyben azt sérelmezték, hogy az egyik párt jelölőszervezetként történő nyilvántartásba vételére jogszabálysértő módon került sor, alapvetően azért, mert álláspontjuk szerint a jelölőszervezet nem minősül a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába bejegyzett szervezetnek.

A végzésben található az az utalás, hogy bizonyos esetekben elképzelhető a Kúria törvényértelmezésének vizsgálata, azonban az Alkotmánybíróságnak a Kúria olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely nem vet fel alkotmányjogi kérdést is egyúttal.³⁹⁷ A 3097/2014. (IV. 11.) AB végzés szerint a tárgyi ügyben a Kúria döntése érdemét érintően az indítvány nem tartalmazott kifejezetten olyan érvelést, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatát megalapozott volna, így az alkotmányjogi panasz visszautasításra került.

A 3143/2014. (V. 9.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panasz előzménye az volt, hogy az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a helyi választási

³⁹³ Indokolás [19].

³⁹⁴ Hasonlóan a 3083/2014. (IV. 1.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panaszhoz, amelyet azonban a jogorvoslat kimerítésének hiánya miatt utasított vissza az Alkotmánybíróság.

³⁹⁵ Indokolás [27].

³⁹⁶ Indokolás [29].

³⁹⁷ Indokolás [15].

iroda vezetőjének határozatát, amely az önkormányzati képviselők választásán az egyéni választókerületek határait állapította meg.

Az indítványozó az eljárás valamennyi szakaszában azzal érvelt, hogy a határozat a választókerületek kialakítása során nem vette figyelembe Szeged településszerkezetét, földrajzi és egyéb helyi sajátosságait. A választókerületek kialakítása ellentétes az egyenlő képviselet elvével, alkalmas lehet a választások politikai eredményének befolyásolására, így az törvény- és alaptörvény-ellenes.

A törvényszék azonban – közvetlen érintettség hiányában – érdemi vizsgálat nélkül elutasította az indítványozó felülvizsgálati kérelmét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírósági végzés és az indítványozónak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (5) bekezdése által garantált passzív és aktív választójog gyakorolhatósága között nincs összefüggés, a panaszban megjelölt aggályok a Szegedi Törvényszék döntését érintően nem tartalmaztak kifejezetten olyan érvelést, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatát megalapozta volna.

Az indítványozó szerződést kötött egy reklámcéggel óriásplakátok elhelyezésére, azonban a reklámcég nem teljesítette a vállalt kötelezettségét. Az indítványozó a reklámcég magatartásával összefüggésben kifogást terjesztett elő, mert az véleménye szerint sértette a Ve. alapelveit. Azonban a választási bizottságok, illetve a bíróság álláspontja szerint az indítványozó kérelme nem tartozik a hatáskörükbe, az nem választási, hanem polgári jogi jogvita. Az alkotmányjogi panasz vizsgálata során megállapítást nyert, hogy az sem a befogadás formai, sem a tartalmi feltételeinek nem felelt meg.

Az indítvány formai hibája az volt, hogy az indítványozó megjelölte ugyan az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéseit (törvény előtti egyenlőség és diszkrimináció tilalma) és a XXIII. cikk (1) bekezdését (választójog), azonban nem fejtette ki, hogy az ítéletábra végzése az Alaptörvényben biztosított jogait mennyiben és miért sérti [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontjai], tehát indítványa nem tartalmaz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d*) pontja értelmében az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak. Az indokolásnak azonban van egy érdekesebb része is.

Az ítéletábra végzése elsődlegesen nem a határozatok alapjául szolgáló tényállást vizsgálta, hanem azok törvényességét. Az érdemi vizsgálat mellőzésével párhuzamosan az Alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondta, hogy a helyi választási bizottság, a területi választási bizottság és a Debreceni Ítéletábra álláspontját osztja a jelen ügyben.³⁹⁸ Meglátása szerint az alkotmányjogi panaszban megjelölt, sérelmezettnek állított alaptörvényi rendelkezések ahhoz a magatartáshoz kapcsolódnak, amelyet az indítványozó szerint a vele szerződéses jogviszonyban álló gazdasági társaság tanúsított, azonban a szerződő felek jogvitájának eldöntése a polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Így mindezek alapján a HVB és a TVB hatáskörhiányt megállapító határozata, illetve az e döntéseket jóváhagyó ítéletábrái végzés nem vetett fel olyan, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség gyanúját (Abtv. 29. §), amely a panasz befogadását indokolta volna.

A 3277/2014. (XI. 4.) AB végzés visszautasította az alapvetően egy reklámcég magatartásával kapcsolatosan előterjesztett alkotmányjogi panasz befogadását. Túl azon, hogy a tes-

³⁹⁸ Indokolás [15].

tület megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadás formai feltételeinek megfelelő, egy szűkszavú, de újszerű megállapítást tett az Abtv. 29. §-a kapcsán. Megállapította, hogy a kifogással érintett ügyben *nem alanyi jog érvényesítése* a vita tárgya, a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem és az alkotmányjogi panasz közvetlenül nem erre irányul, ezért nem lehetett megállapítani, hogy a jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.³⁹⁹

A 3276/2014. (XI. 4.) AB végzés meghozatala során az Alkotmánybíróság alapvetően nem választójogi kötődésű alapügyek visszautasítása kapcsán tett megállapításokra hivatkozással utasította vissza a láncszavazás megtörténtét állító alkotmányjogi panaszt. Mindenekelőtt e végzésében is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy az ítéletáblának a választási bizottság határozata törvényességének felülvizsgálatára van hatásköre, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontján alapul, és nem az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésén.⁴⁰⁰

Az Abtv. 29. §-a kapcsán tett összefoglaló jellegű megállapítások figyelemreméltók: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel. [...] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. [...] Mindezeknek megfelelően az Abtv. 27. §-a úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy [a] bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz így nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza.”⁴⁰¹

Mindezen megállapítások után az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy az indítványozó panaszában megjelölt, általa alapjogsérelemként leírt aggályok valójában a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróság által mindezekből levont következtetéseket vitatják, amely így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja szerinti visszautasítást eredményezett.

Az Indokolás [17]-ben összegyűjtött megállapítások azonban nem a Ve. alapján, hanem a „hagyományos”, az Abtv. 27. §-a alapján indult alkotmányjogipanasz-eljárásokban születtek. Kérdéses, hogy így ezek mennyire vonatkoztathatók a Ve. szerinti speciális alkotmányjogipanasz-eljárásokra, különösképpen a „szakjogi” fordulat beemelése lehet vitatott a végzés indokolásában. Aggályos lehet továbbá az is, hogy a visszautasítás indoka az volt

³⁹⁹ Indokolás [27].

⁴⁰⁰ Indokolás [15].

⁴⁰¹ Indokolás [17].

a végzés szerint, hogy az alkotmányjogi panasz „csak” a bírói jogértelmezés helyességét és az ebből levont következtetéseket vitatja. Ezzel szemben, ahogy a fentiekben is utaltunk már rá, az Alkotmánybíróság ennél cizelláltabban is fogalmazott egy Ve. szerinti alkotmányjogi panasz kapcsán: az Alkotmánybíróságnak a Kúria olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.⁴⁰² Ehhez képest jelen végzés jóval szűkítőbb módon fogalmazott. Hasonló indokolást alkalmazott az Alkotmánybíróság a 3318/2014. (XI. 28.) AB végzésében, amely kapcsán szintén ugyanúgy vitatható a választási ügyek „szakjogi”⁴⁰³ kérdésként való azonosítása vagy ennek sugallása.

A 3275/2014. (XI. 4.) AB végzéssel eldöntött alkotmányjogi panasszal érintett alapügyben az indítványozó a szavazatok újraszámolását kérte. A pertörténet kapcsán kiemelte az eljáró tanács, hogy jelen esetben sor került jogorvoslatra, és csak a bizonyítékok értékelésében tér el az indítványozó álláspontja a bíróságétól. Az alkotmányjogi panasz valójában azt a bírói gyakorlatot és jogértelmezést vitatja, amely megköveteli, hogy választási eljárásban már a jogorvoslati kérelemben bizonyítékkal alátámasztott kérelem szerepeljen, a bizonyítékok legalább a valószínűség szintjén támasszák alá a jogsértések bekövetkezését. Sem a Fővárosi Választási Bizottság, sem az eljáró bíróság nem ítélte a becsatolt bizonyítékokat eléggé konkrétoknak és kellően alátámasztottnak ahhoz, hogy arra érdemi, az indítványnak helyt adó döntést tudjon alapítani.⁴⁰⁴ Az indítványozó beadványa alapján megállapítható, hogy a panaszában megjelölt, általa alapjogsérelemként leírt aggályok valójában a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróság által mindezekből levont következtetéseket vitatják. Az indítvány vizsgálatára sor került. A bíróság döntésének indokolásában az indítványra reflektálva részletesen elemzi, hogy az FVB döntését miért találja helytállóknak, és a bizonyítékokat miért ítéli hiányosnak, illetve túl általánosnak. A panasz vitatja az ítéletábrának azt az állásfoglalását is, amely a panaszos beadványában szereplő tény állítását és a hivatkozott bizonyítékot újnak tekinti.⁴⁰⁵

Mindezek után arra a megállapításra jutott a testület, hogy az Alkotmánybíróságnak a Ve. szerinti alkotmányjogipanasz-eljárásban nincs lehetősége felülvizsgálni a bíróság döntését és észlelését arról, hogy a konkrét esetben fennálló bizonyítottság mértéke, valószínűségi szintje az adott ügyben milyen döntést alapol meg.

Az indítványozó állítása szerint a törvény előtti egyenlőség elve sérelmét jelenti, hogy az ő ügyében hasonló körülmények között nem rendelték el az újraszámolást, míg más esetekben igen. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel annak megítélésére, hogy az adott ügyben vagy más ügyben mennyi és milyen mértékű bizonyítékot tudott szolgáltatni az indítványozó, sem arra, hogy más jogorvoslati eljárásban a kérelmezők miért és hogyan tudtak időben eleget tenni az eljárási kötelezettségeiknek. Az eljárások indítványozói nem képeznek olyan homogén csoportot, amelyek alkotmányjogilag összehasonlítható helyzetben lennének; a bizonyítékok elégséges vagy hiányos volta nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a törvény előtti egyenlőség elvével.⁴⁰⁶

⁴⁰² 3097/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [15].

⁴⁰³ Indokolás [14].

⁴⁰⁴ Indokolás [10].

⁴⁰⁵ Indokolás [12].

⁴⁰⁶ Indokolás [15].

A 3279/2014. (XI. 11.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek kizárólag az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében felel meg. Az alkotmányjogi panasz az ítéltábla végzésének indokolása körében nem vetett fel semmilyen olyan körülményt, amely a kifogásolt bírói döntéssel szemben a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében alaptörvény-ellenességi kételyt ébresztene.⁴⁰⁷ Ennek alátámasztásául a testület a 3111/2012. (VII. 26.) AB végzésre hivatkozik, amely azért lehet érdekes, mert az az alkotmányjogi panasz nem a Ve. alapján került benyújtásra. A Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a alapján indult ügyek közül ez az egyetlen végzés, amely az „alaptörvény-ellenességi kétely” hiányára hivatkozik az Abtv. 29. §-a alapján történő visszautasítás során.

A IV/1789/2014. számú ügyben az indítványozó a helyi önkormányzati választások eredményeként Nyírbátor polgármestere lett. Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert állítása szerint azzal, hogy az NVI hatáskör hiányában és a területi választási bizottság határozatának a jogorvoslati lehetőségről szóló kioktatásával ellentétesen a jogorvoslati kérelmet átminősítette bírósági felülvizsgálati kérelemmé, illetve azzal, hogy ezt az ítéltábla hallgatólagosan helybenhagyta, az a jogi helyzet állt elő, hogy a jogorvoslati kérelemmel szemben utólagosan támasztották az eljáró szervek az érintettség megjelölésének követelményét, ugyanis a fellebbezéshez ezt a Ve. 221. § (1) bekezdése nem követeli meg, csak a bírósági felülvizsgálat kezdeményezéséhez (lásd: Ve. 222. §). A jelen ügyben ez viszont oda vezetett, hogy az indítványozót elmarasztaló területi választási bizottság döntésével szemben rajta kívül álló okból nem tudott érdemben jogorvoslattal élni. Lényegében az indítványozó azt kifogásolta, hogy az ítéltábla – annak ellenére, hogy észlelte az indítványozó jogorvoslati kérelmének átminősítését – nem tartotta szükségesnek az érintettség igazolására való előzetes felhívást.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben – a 141/B/1993. AB határozatában tett megállapításaihoz hasonlóan – arra mutat rá, hogy a választási eljárásban kezdeményezett bírósági felülvizsgálat során kötelező ügyvédi képviselést ellátó személytől elvárható, hogy a Ve.-ben előírt feltételeknek megfeleljen a felülvizsgálati kérelem. Az indítványozó az ítéltábla előtti felülvizsgálati eljárásban gondoskodott jogi képviselőről, akitől ugyanúgy elvárható lett volna a fenti feltételek teljesítése.⁴⁰⁸ Ennek következtében az eljáró tanács úgy ítélte meg, hogy nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítvány, így azt visszautasította.

Megjegyzést érdemel azonban, hogy a végzés által hivatkozott 141/B/1993. AB határozatot a testület 1994-ben hozta, jóval az Alaptörvény és a Ve. hatálybalépése előtt. Az Alaptörvény negyedik módosítása beemelte az Alaptörvény *Záró és egyes rendelkezések* 5. pontjába azt, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Ennek megfelelően a jelen befogadási gyakorlatot elemző kutatásból is kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság meglehetősen ritkán idéz vagy éppen hivatkozik a befogadási eljárás során az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott döntésre.

Jelen végzés a 141/B/1993. AB határozatra hivatkozással a következőket állapította meg: a választási eljárásban kezdeményezett bírósági felülvizsgálat során kötelező ügyvédi

⁴⁰⁷ Indokolás [9].

⁴⁰⁸ Indokolás [12].

képviselést ellátó személytől elvárható, hogy a Ve.-ben előírt feltételeknek megfeleljen a felülvizsgálati kérelem. Az indítványozó az ítéletábla előtti felülvizsgálati eljárásban gondoskodott jogi képviselőről, akitől ugyanúgy elvárható volt a fenti feltételek teljesítése.⁴⁰⁹ Így az eljáró alkotmánybírói tanács arra a következtetésre jutott, hogy jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.

A IV/1797/2014. számú ügyben az indítványozó – mint az érintett választókerületben képviselőjelölt – azt sérelmezte, hogy az eljáró ítéletábla elrendelte ugyan egy szavazóköri szavazatok újraszámolását, azonban az titkosan történt. Álláspontja szerint ezért a szavazatok újraszámolásakor nem érvényesültek a választási eljárás alapelvei. Az indítványozó kifejti, hogy az ítéletábla nem értesítette sem őt, sem jogi képviselőjét a szavazatok újraszámolásának helyéről, illetve idejéről, ezzel megsértette az Alaptörvény több rendelkezését is.

A 3286/2014. (XI. 11.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panasz részletesen megindokolta az Abtv. 29. §-a kapcsán lefolytatott mérlegelését. Rögzítette, hogy az ügyben az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi követelmények teljesülését a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a szavazatszámolás nyilvánossága, illetve annak hiánya kapcsán értékelte. Rögzítette továbbá azt is, hogy az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutatott, hogy az ügy tárgya nem valamelyik, az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében nevesített *választási alapelv* sérelme, hanem a Ve.-ben deklarált egyik *választási eljárási alapelvnek* a bírósági felülvizsgálati eljárásban való érvényesülése volt, éppen ezért releváns tényező a Ve. idevonatkozó azon szabályozása, hogy az ülések és a szavazatszámolás nyilvánosságát a választási szervekre korlátozza, míg a bírósági felülvizsgálatra a nemperes eljárás szabályainak alkalmazását írja elő. Ennek az alkotmányossági alapja az, hogy a választási szervek és a bíróságok funkciója az államhatalmi szervek rendszerében nyilvánvalóan eltérő. Míg a választási szervek (választási bizottságok és szavazatszámoló bizottságok) közvetlenül vesznek részt a választások szabályszerű lebonyolításában, addig a bíróságoknak törvényességi felülvizsgálati jogkörük van. Az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint a konkrét ügygel kapcsolatban ezért nem merülhet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként a nyilvánosság eltérő szabályozása. Ugyanebből a megfontolásból nem minősítette az Alkotmánybíróság a bírói döntést érdemben befolyásoló tényezőnek a nyilvánosság hiányát a konkrét ügyben a szavazatok újraszámolása során.⁴¹⁰

A 3292/2014. (XI. 11.) AB végzés szerint a kizárólag az eljáró bíróságok jogértelmezését, eljárását sérelmező és annak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközését állító alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.

Ugyanezen a napon, ehhez hasonló érveléssel utasította vissza az alkotmányjogi panaszt a 3293/2014. (XI. 11.) AB végzés. Tekintettel arra, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon,

⁴⁰⁹ Indokolás [12].

⁴¹⁰ Indokolás [16].

így az ítélőtábla olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.⁴¹¹

Az eljáró bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott végzésben megállapította a választási eljárás alapelveinek megsértését, és a területi választási bizottság döntését megváltoztatta azzal, hogy Szekszárd egyes szavazóköreiben a szavazást meg kell ismételni. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint az ítélőtábla nem tisztázta kellően a tényállást, döntése nem felelt meg a valóságnak.

A választási ügyekben előterjesztett alkotmányjogi panaszokat elbíráló alkotmánybírósági döntésekhez képest a 3297/2014. (XI. 11.) AB végzés újszerű megközelítést alkalmazott. A tanács mindenekelőtt megállapította, hogy az ügyben az indítványozó kizárólag az ítélőtábla bizonyítékértékelési tevékenységét kifogásolta. A testület emlékeztetett állandó gyakorlatára, amely szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálata eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.⁴¹² Ebből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének felülbírálatára sem rendelkezik hatáskörrel, mert önmagában az a tény, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékokat a bíróságok az indítványozótól eltérő módon értékelték, azokból nem az indítványozó által helyesnek vélt következtetést vonták le, még nem teszi az eljárást tisztességtelenné.⁴¹³ Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben az alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Abtv. 29. §-ában előírtaknak.

A fentiekben idézett „szuperbíróság” fordulat és a „bizonyítékértékeléssel” kapcsolatos fordulat meglehetősen gyakori az Alkotmánybíróság esetjogában, amelyek az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok befogadási eljárása keretében szoktak időről-időre megjelenni a testület érvanyagában. Azonban ez az alkotmányjogi panasz nem kizárólag az Abtv. 27. §-a alapján került előterjesztésre, hanem a Ve. 233. §-a alapján is. Tekintettel arra, hogy a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok számos egyedi jellemzővel bírnak a csak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszokhoz képest, jelen ügyben meglehetősen nehezen értelmezhetők a „szuperbíróság” és a „hagyományos jogorvoslati fórum”, továbbá a „bizonyítékértékelés” fordulatok. Ebből adódóan talán nem lehet véletlen, hogy ez az egyetlen olyan Ve. szerinti alkotmányjogi panasz, ahol e fordulatokat használta az Alkotmánybíróság.

⁴¹¹ Indokolás [13].

⁴¹² Indokolás [13].

⁴¹³ Indokolás [14].

2.1.10. Az eljárás megszüntetése

A IV/1787/2014. számú ügyben az indítványozó állítása szerint azzal, hogy az NVI hatáskör hiányában és a területi választási bizottság határozatának a jogorvoslati lehetőségről szóló kioktatásával ellentétesen a jogorvoslati kérelmet átminősítette bírósági felülvizsgálati kérelemmé, és azt elbírálás céljából az ítéletáblának megküldte – anélkül, hogy őt értesítette volna –, és ezt követően az ítéletábla a jogi képviselő biztosítására lehetőséget nem engedve, érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmét, sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való joga. Az indítványozó, miután tudomást szerzett arról, hogy beadványa elbírálás céljából az ítéletáblához került, jogi képviselővel eljárva ismét előterjesztette kérelmét. Az ítéletábla ezért – az alkotmányjogi panasz benyújtását követő napon – immáron érdemben bírálta el a felülvizsgálati kérelmet.

Ezen előzmények után az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy nyilvánvalóan okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e* pontja alapján a 3278/2014. (XI. 11.) AB végzéssel az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntette. Az eljárás megszüntetése nemcsak a választójogi ügyekben, hanem általánosságban véve is meglehetősen ritka az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Konklúziók: a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok számokban

Az Alkotmánybíróság választási ügyekben előterjesztett speciális alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos befogadási gyakorlatának megvizsgálása alapján a következő megállapításokat tehetjük.

Az Abtv. 27. §-a és a Ve. 233. §-a alapján 2012 és 2017 között 62 speciális alkotmányjogi panasz eljárás indult az Alkotmánybíróság előtt, ám ezek közül mindösszesen 7 ügyben⁴¹⁴ született érdemi döntés, míg az ügyek 89%-ában érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza az indítványokat az Alkotmánybíróság. Az AB-döntések rendelkező részének tartalma szerint a 62 döntésből 3 végződött megsemmisítéssel, 4 elutasítással, 54 visszautasítással és 1 az eljárás megszüntetésével.

A számadatok tükrében is szigorúnak tűnő befogadási gyakorlat önmagában is részletes és mély vizsgálatot vándikált magának, ezért a nagy arányú visszautasítások kapcsán áttekintettük és rendszereztük azokat a visszatérő, neuralgikus pontokat a különböző választással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok elbírálása során, amelyek ez idáig – a vizsgált 2012–2017 közötti időszakban – meghiúsították az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.

Az Abtv. 17. § (1) bekezdés *e* pontja értelmében az Alkotmánybíróság elnöke jelöli ki az előadó alkotmánybírókat. Természetesen az elnök dönthet úgy is, hogy saját maga lesz

⁴¹⁴ 3065/2014. (III. 26.) AB határozat, 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat, 31/2014. (X. 9.) AB határozat, 5/2015. (II. 25.) AB határozat, 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, 3100/2017. (V. 8.) AB határozat. Ezekben a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz eljárásokban domináltak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos aggályok. A választások és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti összefüggések tekintetében az Alkotmánybíróságnak mára jól kiforrott gyakorlata van. Ezekkel a döntésekkel azonban jelen tanulmány keretei között részletesen nem foglalkoztunk.

az adott ügy előadó alkotmánybírója. Sem az Abtv., sem az Ügyrend nem tartalmaz közvetlen előírást arra, hogy az elnök a szignálás során milyen szempontokat kell hogy figyelembe vegyen. [Az Ügyrend 16. § (4) bekezdés g) pontja utalhat az egyenletes ügyteher biztosítására.] A döntési fórumok számarányaiból azonban jól látszik, hogy az Alkotmánybíróság elnökei közel egyenlő mértékben szignáltak ügyeket az 1., 2. és 3. számú öttagú tanácsok tagjaira. A vizsgált 62 panaszból 5 került a teljes ülés elé, 16-ot az 1. számú öttagú tanács, 19-et a 2. számú öttagú tanács és 22-t a 3. számú öttagú tanács bírált el.

Az eladó alkotmánybírók személyéből az látszik, hogy a szignálás során felülreprezentált volt Szívós Mária, Szalay Péter és Lévay Miklós alkotmánybíró, illetve sok ügyet „tartott magánál” Paczolay Péter elnök is.⁴¹⁵ Ők négyen jegyzik a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok 82%-át, illetve a hét érdemben elbírált ügyből hatot.

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítási indokok a következők:

- határidőkkel kapcsolatos problémák,
- érintettség, jogosultság hiánya,
- jogorvoslat kimerítésének elmulasztása,
- az indítvány nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik,
- egyéb törvényi feltételnek való meg nem felelés,
- az Abtv. 29. §-ának való meg nem felelés.

A visszautasítási indokok számaránya is érdekes képet mutat. Ahogy elemzésünkben is a formai indoktól haladtunk a tartalmi indokok felé, úgy a számarányok is ennek megfelelően növekednek. Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítások egyes indokai tehát a következők szerint alakultak:

- határidőkkel kapcsolatos problémák: 5 döntésben,
- érintettség, jogosultság hiánya: 8 döntésben,
- jogorvoslat kimerítésének elmulasztása: 8 döntésben,
- az indítvány nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik: 12 döntésben,
- egyéb törvényi feltételnek való meg nem felelés: 16 döntésben,
- az Abtv. 29. §-ának való meg nem felelés: 17 döntésben.

A visszautasítások 31%-a egy szubjektív feltételhez kötődik: az Alkotmánybíróság úgy mérlegelt, hogy a panasz sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel. A 8. alfejezetben részletezett feltételeknek való meg nem felelés is részben egyfajta szubjektív elemet tartalmaz, így megállapítható, hogy csak a visszautasítások fele alapul objektív kritériumok hiányára.

⁴¹⁵ A vizsgált 62 ügyből előadó bíróként jegyzett döntések száma: Szívós Mária esetében 20, Szalay Péter esetében 11, Lévay Miklós és Paczolay Péter esetében 10–10, Kovács Péter esetében 5, Juhász Imre esetében 3, Lenkovich Barnabás esetében 2, míg Dienes-Oehm Egon esetében 1 volt.

2.2. A nem alkotmányjogipanasz-indítványok alapján indult választási, választójogi tárgyú alkotmánybíróági döntések

Az alkotmányjogi panasz hatáskörben hozott döntésein kívül az Alkotmánybíróság 11 más, egyéb eljárásában (a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárástól egészen az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett utólagosnormakontroll-eljárásig és bírói kezdeményezésekig) foglalkozott érdemben a választójoggal, a választási szabályokkal. Jelen fejezetben e döntések bemutatására vállalkozunk.

2.2.1. A 1/2013. (I. 7.) AB határozat: a köztársasági elnök előzetes normakontrollja

Az ügy előzményei

A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés i) pontjában biztosított jogkörénél fogva az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, a választási eljárásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény (itt és a határozatban a továbbiakban: Törvény) számos rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát kezdeményezte. A köztársasági elnök az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartotta a választási regisztráció több, újonnan bevezetni szándékozott szabályát, továbbá a törvény azon rendelkezéseit, amelyek a tömegkommunikációs eszközök választási kampányban való részvételét szabályozzák, továbbá a közvélemény-kutatások eredményének nyilvánosságra hozatalának szabályozását is. A köztársasági elnök az előzetes normakontrollra irányuló indítványának mellékleteként tájékoztatásul megküldte az Alkotmánybíróságnak a Demokratikus Koalíció, a Jobbik, a Lehet Más a Politika, továbbá a Magyar Szocialista Párt parlamenti frakciójának a Törvényhez fűzött és a köztársasági elnökhöz eljuttatott észrevételeit.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: választási regisztráció

Az Alkotmánybíróság vizsgálata során abból indult ki, hogy a Törvény a központi névjegyzéket a választójog gyakorlásának fundamentumaként szabályozza, továbbá a Törvény több helyen a választójog gyakorlásának feltételeként szabályozza azt, hogy a választópolgár kérje a központi névjegyzékbe való felvételét. Ez utóbbi miatt a Törvény az Alaptörvény XXIII. cikkében alapvető jogként garantált választójog gyakorlását egy törvényi többletfeltételtől teszi függővé.

Az Alkotmánybíróság a Törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor figyelemmel volt arra, hogy a választópolgárok aktív közreműködésével történő regisztráció kapcsán hasonló külföldi példák is ismeretesek. Ezzel összefüggésben pedig azt rögzítette, hogy egy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozásnak a jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet. Ezért – elismerve, hogy egy szabályozási megoldás megítéléséhez segítséget jelenthet a külföldi tapasztalatok figyelembevétele is – az Alkotmánybíróság nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi

ország példáját az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kérdésében. A nemzetközi kontextusba helyezés körében az Alkotmánybíróság hivatkozott az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testületének, a Velencei Bizottságnak a *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumban [Opinion no. 190/2002, Strasbourg, 23 May 2003, CDL-AD (2002)23rev] tett megállapításaira, amelyek összefoglalták az európai választási rendszerek alapelveit, és ezekkel kapcsolatos irányelveket és ajánlásokat fogalmaztak meg. Továbbá részletesen elemezte az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatát is, amelynek kapcsán általános érvennyel megállapíthatónak ítélte azt, hogy *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény* (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza, amely korlátozás csak legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak, és kizárólag kellő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást.

A nemzetközi kitekintés után az Alkotmánybíróság nagyon fontos megállapításokat tett a korábbi gyakorlatának fenntarthatóságával összefüggésben: „az Alaptörvény a magyar állampolgárok tekintetében a magyarországi lakóhelyet már nem határozza meg a választójog feltételeként, és ezzel a választójogot a magyar állampolgárok olyan csoportjának is biztosítja, akik korábban nem rendelkeztek választójoggal. Ez azonban nem változtat azon, hogy a választójoggal rendelkezők döntő többsége esetében az Alaptörvény XXIII. cikke az Alkotmány 70. §-ával a jelen ügyben eldöntendő alkotmányjogi kérdések szempontjából tartalmilag azonosan szabályozza a választójogot, ezért az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban foglalt jogértelmezését a jelen ügy vizsgálata során is irányadónak tekintette. Az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírósági gyakorlatból a következő megállapítások mindenképp kiemelés érdemelnek. Akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.”⁴¹⁶ A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer. A választói akarat kifejezése a választások révén ugyanis a közhatalmat gyakorló képviselői szerveket konstituálja, legalizálja és legitimizálja.⁴¹⁷

Az Alkotmánybíróság ezt követően rámutatott, hogy a választójog olyan alapjog, amely kizárólag az arra vonatkozó szabályozásban megnyilvánuló állami közreműködés révén érvényesülhet, vagyis gyakorlásának feltételeit, körülményeit az állam hivatott biztosítani. A választójog ebből a szempontból tehát kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál. A választójog alanyi oldalán a választójogosultság mint az állampolgár politikai alapjoga áll. A választójog az Alaptörvényben elismert – a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló – alapvető jog. A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát, vagy sem, illetve hogy kire adja le szavazatát. A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi

⁴¹⁶ 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 19., 20.

⁴¹⁷ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002. 273., 279.

oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná. A választójog mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele tehát, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje.

Kiemelt jelentőségű, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette a 63/B/1995. AB határozatában⁴¹⁸ tett megállapításait: 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. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja. Úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az is következik, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető. Az állam alapvetően széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. Ritkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenképp a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.

Az Alkotmánybíróság a választójogból történő kizáró okok zárt alaptörvényi követelményét az Alaptörvény szövege, illetve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján is irányadónak tekinti: az aktív és a passzív választójog lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja.

A Törvény az aktív választási regisztráció módszerét vezeti be oly módon, hogy a választójog gyakorlásának feltételül a jegyzőnél személyesen vagy bizonyos körben levélben, illetve az ügyfélkapun keresztül benyújtott névjegyzékbe vétel iránti kérelmet szabja. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében ugyanakkor nincs alkotmányosan igazolható indok arra, hogy a szabályozás kizárja a választójog gyakorlásából azokat, akik nem kérték felvételüket a névjegyzékbe. Ezért az Alkotmánybíróság a szabad választójog alapján az Alaptörvény XXIII. cikkébe ütközőnek minősítette a Törvény 82. § (2) bekezdését.

Rámutatott arra is az Alkotmánybíróság, hogy a Magyarországon élő választópolgárok az 1990-ben tartott szabad országgyűlési választáskor és azóta is kérelemre történő névjegyzékbe vételhez közttség nélkül gyakorolhatták választójogukat. A választójog gyakorlásának ilyen módja a választási eljárás állandósult elemévé vált. A választójog gyakorlásának kialakult részjogosultságaiból indokolatlanul visszavenni nem lehet, azok korlátozására csak az Alaptörvénnyel összhangban, az I. cikk (3) bekezdésnek megfelelően

⁴¹⁸ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.

kerülhet sor. Az Alaptörvény alapján a felelős, tudatos állampolgári magatartás állami elősegítése önmagában nem lehet a jogkorlátozás kellő súlyú legitim indoka, így nem szolgálhat a választójog korlátozásának alapjául sem.

Az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy minden választójogszulessággal rendelkező személy számára biztosítsa a választójogban kifejeződő döntési szabadság érvényre juttatását. A polgárok személyi és lakcímadatait tartalmazó nyilvántartás célja pedig – az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezések vonatkozásában – alapvetően nem más, mint a választójog gyakorlásának lehetővé tétele, illetve elősegítése. Ennek megfelelően tehát a polgárok személyi és lakcímadatait tartalmazó nyilvántartás megbízható működése szolgálja az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt jog gyakorlását, és nem fordítva.

Érdekes, hogy az Alkotmánybíróság a döntés rendelkező részében nem, de az indokolásban *expressis verbis* alkotmányos követelményt állapított meg. Kimondta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkéből következően alkotmányos követelmény, hogy a választási eljárás szabályai a választójog gyakorlását segítsék elő. Ezzel összefüggésben alkotmányos követelmény az is, hogy az állam által vezetett nyilvántartás alapján minden választójoggal rendelkező személy szükséges adatát felvegyék a központi névjegyzékbe, és ezáltal minden választójoggal rendelkező személy számára egyformán biztosítsák a választójog gyakorlásának lehetőségét.

Mivel az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte, hogy a Törvény általános-ságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását, így a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgároknál a kérelem lakcím szerinti előterjesztése már nem általános előfeltétele a választójog gyakorlásának. Azonban a Törvény alapján a bejelentett lakóhellyel és tartózkodási hellyel is rendelkező választópolgárok csak az előbbi szerinti jegyzőnél terjeszthetik elő a kérelmüket, ami adott esetben aránytalan terhet jelent számukra a választójog gyakorlásának előfeltételeként, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 88. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével.

A választási regisztráció kapcsán végül az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok és a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok központi névjegyzékbe vétel iránti kérelmének eltérő módon történő biztosítása megfelel-e az Alaptörvény rendelkezéseinek. E körben arra a következtetésre jutott a testület, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében a személyes regisztráció lehetőségének törvényi kizárása a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárokhoz képest indokolatlan. Indokolatlan korlátozásnak minősül, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára a Törvény 91. § (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nem biztosított a személyes regisztráció lehetősége. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 92. §-a az összehasonlítható személyi körbe tartozó, Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat hátrányosan megkülönböztette a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem személyes benyújtásának kizárásával. E tekintetben a Törvény 92. §-a ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy a levélben történő regisztráció lehetőségének biztosítása miatt a Törvény 92. §-a által érintetteket, azaz a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat illetően hátrányos megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: politikai reklámok közzétételének korlátozása

A Törvény 151. § (1) bekezdése értelmében kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám. E rendelkezés minden más médiaszolgáltatásban – köztük a közszolgálatinak nem minősülő televíziókban és rádiókban – megtiltja a politikai kommunikáció e fajtáját, ami azzal jár, hogy a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg. A tiltás tehát a választási kampányban folytatott politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása, ezért az Alkotmánybíróságnak e korlátozás szükségességét és arányosságát vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság a korábban hatályos médiaszabályozás politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozását vizsgálva mutatott rá arra, hogy a médiának a közvélemény befolyásolásában nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.

A pártok szólásszabadságának különös súlyt ad az is, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amelyhez hozzátartozik az is, hogy tevékenységüket nyilvános hirdetés útján ismertessék és népszerűsítsék. A vizsgált szabály nemcsak a pártok, hanem a közszolgálatinak nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát is érinti, hiszen a médiatartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezet be, méghozzá a politikai kommunikáció terén.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben úgyszólván lehetősége van – a választáson induló politikai pártok esélyegyenlőségét tiszteletben tartva – bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének a Törvény 151. § (1) bekezdésében foglalt széles körű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként ezzel párhuzamosan a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait. Tekintettel a politikai reklámok véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal meglévő sokrétű összefüggéseire, alkotmányosan nem kerülhet sor közzétételüknek a vizsgált szabály szerinti tiltására a közszolgálati médián kívül sem.

A Törvény 151. § (1) bekezdése nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt azzal ellentétes eredményre vezethet. A rendelkezés ugyanis éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok választási kampányban való közzétételének tiltását a médiaszolgáltatásokban.

A köztársasági elnök indítványában támadta kifejezetten a Törvény 151. § (3) bekezdését is. A rendelkezés értelmében a közszolgálati médiaszolgáltató sem tehet közzé politikai reklámot a szavazást megelőző 48 órában. Erről a szabályról az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy önmagában nem aránytalan korlátozás, ha a médiaszolgáltatásban a politikai reklámok közzétételére a választást megelőző 48 órán belül egyáltalán nem kerülhet sor, mert egy ilyen korlátozást a választói akarat befolyásmentes kinyilvánításának

célja indokolhat. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság a politikai reklámok közzétételére vonatkozó legfontosabb szabályt – a közszolgáltatónak nem minősülő médiaszolgáltatásokat érintő tiltást – alaptörvény-ellenesnek minősítette, szoros tartalmi összefüggés alapján a Törvény 151. § (3) bekezdését is alaptörvény-ellenesnek ítélte.

A Törvény 152. § (5) bekezdése megtiltja a filmszínházaknak politikai hirdetés közzétételét a teljes kampányidőszakban. A teljes ülés azt állapította meg, hogy a filmszínházak esetében még azok a speciális indokok sem állnak fenn, amelyek a mediaszolgáltatások esetében sajátos korlátozást tartalmazó előírásokat tehetnek szükségessé (de nem arányossá). Különös figyelemmel arra, hogy a törvényhozó a kampánytevékenység általános korlátozását megszünteti, a politikai hirdetések tilalmának nincs alkotmányos indoka, ezért e rendelkezést is alaptörvény-ellenesnek találta az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: a közvélemény-kutatási eredmény nyilvánosságra hozatalának tilalma

A Törvény 154. § (1) bekezdése szerint a kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nem hozható nyilvánosságra. E jogszabályhely vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen nagy figyelmet fordított a 6/2007. (II. 27.) AB határozatban⁴¹⁹ tett megállapításaira, amelyben egy nagyon hasonló rendelkezést vizsgált és semmisített meg.

A közvélemény-kutatási felmérések nyilvánosságra hozatali korlátozásának célja – ami a korlátozás szükségességét eredményezheti – a választások zavartalan lebonyolításához kapcsolódik. Alkotmányossági kérdés ugyanakkor, hogy az adott cél – annak biztosítása, hogy a választói akarat kinyilvánítása zavartalan legyen – csak így, a véleménynyilvánítási és sajtószabadság alapjogának e korlátozásával érhető-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a véleménynyilvánítási és sajtószabadság, illetve az információszabadság vizsgált módon történő korlátozása nem fogadható el alkotmányosan még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatok választói magatartásra kiható voltát elismerjük. Bár a választások zavartalan lebonyolítása legitim – alkotmányosan elfogadható – cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, a hat napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanosságához fűződő legitim érdekekkel. Ugyanakkor a Ve. kampánycsendre vonatkozó szabálya fennmarad. Az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. A testület a Törvény 154. § (1) bekezdésében szereplő hat napig tartó tilalom kapcsán megállapította, hogy nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát, ezáltal sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, illetve IX. cikkét.⁴²⁰

⁴¹⁹ 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 135.

⁴²⁰ Öt különvélemény és egy párhuzamos indoklás: Kovács Péter alkotmánybíró (akit mandátumának lejártja után a Nemzetközi Büntetőbíróság bírójává választottak meg) párhuzamos indoklásában az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns joggyakorlatát fejtette ki a teljesség igényével, amely véleménye szerint az Alkotmánybíróság döntésénél nem maradhat figyelmen kívül. Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovic Barnabás, Pokol Béla és Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményt fűztek a határozathoz.

2.2.2. A 3141/2014. (V. 9.) AB határozat: a „győzteskompenzáció” intézménye

A Ve. 233. § és az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján összesen 46 darab alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alaptörvény és a Ve. hatálybalépése óta. Az Alkotmánybíróság a 46 alkotmányjogi panaszból 45 darabot érdemi vizsgálat nélkül utasított vissza, és csak 1 ügyet vizsgált érdemben. Ez utóbbi ügyet bírálta el a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, amely a győzteskompenzáció intézményét vizsgálta meg.

Az ügy előzményei

Az alkotmányjogi panaszt az Együtt – a Korszakváltók pártja és Szigetvári Viktor terjesztették elő, amelyben alapvetően a Vjt. 15. § (1) bekezdés *b)* pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták.

A Vjt. támadott rendelkezésének szövege: „15. § (1) Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben [...] *b)* a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.” Az indítvány szerint a Vjt. támadott rendelkezése az egyéni választókerületben győztes jelöltre leadott szavazatok súlyát – a relatív többségi elv érvényesülésén túl – tovább növeli. A vesztes egyéni jelöltre leadott szavazatok kompenzálásának alkotmányos indoka a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyának elősegítése, hiszen kompenzáció nélkül a vesztes jelöltre leadott szavazatok súlya nulla lenne. A Vjt. támadott rendelkezése által megvalósított győzteskompenzációnak azonban nincs olyan alkotmányos indoka, amely szükségessé tenné a szavazatok azonos súlyára vonatkozó követelmény további – a relatív többségi rendszer lényegéből nem következő – korlátozását.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: egyenlő választójog

Vizsgálata során rögzítette a testület, hogy a Vjt. vegyes választási rendszert tartalmaz, a többségi és az arányos választási rendszer egyes jellemző elemeit vegyíti, amelynek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, és magáról a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezést, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. De a törvényhozó széles mozgásteret természetesen nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből ne következnenek olyan követelmények, amelyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéül szolgálnak. Az indítvánnyal érintett alkotmányjogi kérdés e követelmények közül azokat érinti, amelyek az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójogból fakadnak. Eljárásjogi kérdésként rámutatott arra is a testület, hogy az egyenlő választójog elvét az országgyűlési képviselők megválasztása kapcsán az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése tartalmazza, amely önmagában nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, Alaptörvényben szabályozott garancia, ezért ennek sérelme nem az alapjogokra vonatkozó,

az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítéendő meg.

A választójog egyenlőségének vizsgálata során az ezzel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlatot, esetjogot tekintette át elsődlegesen a teljes ülés, amelyek közül az alábbiak kerültek kiemelésre. A választójog egyenlősége mint alkotmányos alapelv a választójog egyenlő értékűségét (plurális választójog kizárását) mint abszolút követelményt és a szavazatok lehetőség szerinti (relatív) azonos súlyának követelményét jelenti. Ez utóbbi azonban nem jelenti és nem is jelentheti a kifejezett politikai akaratok csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését. A törvényhozónak törekednie kell arra, hogy közel azonos számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot, és nem lehet az a mandátumkiosztás célja, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest. A 22/2005. (VI. 17.) AB határozat⁴²¹ azt is kimondta, hogy a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. A tartalmi egyenlőség szempontjából annak nincs jelentősége, hogy az országgyűlési képviselő-választás során konkrétan hány szavazat eredményez mandátumot. A többségi rendszerekben ugyanis a megegyező nagyságú választókerületekben is elkerülhetetlenül eltérő számú szavazat eredményez mandátumot, tekintettel arra, hogy az egyes kerületekben eltérhet a versengő jelöltek (pártok) száma és támogatottsága, valamint kerületenként különböző a szavazásban ténylegesen részt vevő választópolgárok száma is. Következésképpen a lehetőleg azonos súlyú, illetőleg a közel azonos súlyú szavazatok követelménye nem vonatkozhat a szavazásban részt vevő választópolgárok ténylegesen leadott szavazataira és azok egymáshoz való viszonyára. A választási részvétel, a választópolgárok aktivitása miatti eltérések és a ténylegesen leadott szavazatok megoszlása nincs kihatással az egyenlő választójog elvének érvényesülésére. A szavazatok lehetőség szerinti azonos súlya tehát az eljárási értelemben vett egyenlőséget valósítja meg: lehetőséget teremt arra, hogy egyenlő számú választópolgár döntése eredményezzen mandátumot. Továbbá az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában. Gyakorlatának áttekintése kapcsán végül azt idézte fel a testület, hogy az Alkotmánybíróság következetes volt abban, hogy nem követelte meg a választójog úgynevezett „effektív egyenlőségét”, így a választójog egyenlősége nem jelenti azt, hogy a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbíthatatlanul egyenlően fognak érvényesülni.

A vizsgált szabályozás kapcsán a következőkre mutatott rá az Alkotmánybíróság. A törvényhozó által választott és a Vjt. támadott rendelkezésében megjelenő szabályt – amely nem veszteskompenzációnak, hanem „győztesprémiumnak” minősül – az Országgyűlés a széles körű döntési szabadságával élve fogadta el. A győzteskompenzáció jogintézménye történetileg létező, és Magyarországon is ismert. Ennek a Vjt. szerinti szabályozása a többségi és az arányos (listás) választás elemeit úgy vegyíti, hogy a módszer az egyik rendszer alkalmazásából sem következik feltétlenül. Az egyéni kerületben a győztes az egyetlen mandátumot szerzi meg a rá leadott szavazatokkal, vagyis mindazoknak a szavazata, akik a győztesre szavaztak, mandátum megszerzéséhez vezet. Listán a kompenzáció (kiegyenlítés)

⁴²¹ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005. 246.

főszabálya szerint a listára leadott és (ha van) az egyéni kerületben mandátum szerzéséhez nem vezető szavazatok számítanak. Az újdonság jelen esetben az, amit az indítvány úgy fogalmaz meg, hogy elvi lehetőség van az egynél több mandátum szerzésére az egyéni kerületi (vagyis többségi elven működő) szavazattal. A hatályos megoldásból ugyanakkor nem következik konkrétan meghatározott számú többletmandátum, főleg nem a mandátumok több mint fele. A hatályos megoldás nem a választáson relatív többséget szerző jelölőszervezetet támogatja, hanem csupán (ha van ilyen) az egyéni választókerületi győztes jelölőszervezetet, amely nem feltétlenül azonos a választáson a végeredményt tekintve relatív többséget szerző jelölőszervezettel. A hatályos megoldásban csak jelentős számú, a győztesre leadott „töredékszavazat” eredményez mandátumot (feltéve, hogy jelölőszervezet áll a jelölt mögött, és ez a szervezet listát is állított). Ha kicsi a különbség az első kettő jelölt között a kerületekben – vagyis kevés a prémiumhoz vezető töredékszavazat –, nem keletkezik többletmandátum.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: győzteskompenzáció

Az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek a vizsgált szabályozást. Az elutasítás kimondása mellett három főbb megállapítást tett a határozat:

1. A többségi vagy arányos, esetleg a vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét. Ebből következően alkotmányos lehetne akár egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez képest pedig – *argumentum a maiore ad minus* – minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát eleve alkotmányosnak tekinthető egészen a „tisztán arányos” választási rendszerig; figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz előírást a választási rendszer arányos, többségi, illetve kompenzációs alrendszeireinek arányára.
2. A támadott jogszabályi rendelkezés nem vizsgálható a választási szabályok összességétől elkülönítve, és kompenzációs, arányosító szabályként önmagában nem ütközik az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe és a XV. cikk (2) bekezdésébe pusztán amiatt, mert az egyéni választókerületben mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazatok mellett a mandátumot szerző jelöltre leadott, a mandátumszerzéshez szükséges számon felüli szavazatot is töredékszavazatnak tekinti.
3. Az Alkotmánybíróság végül megjegyezte, hogy az új és első ízben a gyakorlatban is kipróbált választási rendszer a szerzett tapasztalatok birtokában természetszerűleg módosítható vagy részleteiben megváltoztatható, de az ezzel kapcsolatos indítványozói felvetések az Országgyűlésre, és nem az Alkotmánybíróságra tartoznak.⁴²²

⁴²² Három különvélemény és egy párhuzamos indokolás: Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában egy nagyon fontos eljárási kérdésre mutatott rá. Véleménye szerint a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében csak az Abtv. 27. § szerinti vizsgálatra van lehetőség a szigorú és szűkös három plusz három napos határidőn belül. Jelen ügyben a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz két eleme is volt: egy Abtv. 27. §-a szerinti és egy Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti. Ez utóbbit elkülönítve és később (nem a hatnapos határidőn belül) kellett volna elbírálni. Meglátása szerint ki kellett volna mondani

2.2.3. A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat és a 3002/2015. (I. 12.) AB határozat: a Fővárosi közgyűlés tagjainak választása, kompenzációs lista

57 országgyűlési képviselő – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján – a fővárosi közgyűlés tagjainak választásával összefüggő egyes jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte utólagosnormakontroll-eljárás keretében. Az ellenzéki képviselők utólagosnormakontroll-indítványát a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat bírálta el.

Az ügy előzményei

Az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény értelmében a fővárosi közgyűlés tagjait a választópolgárok nem közvetlen szavazással választják meg, hanem kerületi polgármestert választanak, amely tisztség egyben fővárosi közgyűlési mandátumot is eredményez. Szemben a korábbi szabályozással, amely szerint a közgyűlés tagjait a választópolgárok a fővárosban, mint egy egységes választókerületben állított listákra leadott szavazataikkal választották, így a 23 kerületi polgármester automatikusan a fővárosi közgyűlés tagjává válik, míg kilenc mandátumot a vesztes kerületi polgármesterjelöltekre leadott szavazatokkal, kompenzációs listáról lehet megszerezni. Az indítványozók kifejtették, hogy mivel a fővárosi közgyűlés 23 tagjának megválasztása nem közvetlenül történik, a szabályozás ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének a szavazás közvetlenségét rögzítő rendelkezésével. A fővárosi közgyűlés tagjainak választása során az egyes kerületek választópolgárainak szavazata különböző súllyal esik latba, amely szintén alaptörvény-ellenességet eredményez.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: a választások közvetlensége

A választás közvetlensége azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak a választások során. Közvetett választásnak az a választási mód minősül, amikor a választópolgárok nem közvetlenül a jelöltre szavaznak, hanem választási megbízottakat (elektorokat) választanak, akik majd maguk gyakorolják a választópolgárok nevében a betöltendő tisztségre történő megválasztás jogát. A választások tipikus formája kétségtelenül a közvetlen szavazás, ám a demokratikus országokban a közvetett választásra több példát

a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítványok összekötésének tilalmát az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján normakontrollt kérő indítvánnyal.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményében rámutatott, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével és azzal összefüggésben kialakított anyagi és eljárásjogi szabályok lényegesen és ténylegesen leszűkítették az Alkotmánybírósághoz fordulás jogát, így jelen esetben az indítvány visszautasításának lett volna helye a testület hatáskörének hiánya miatt.

Lévay Miklós és Bragyova András alkotmánybírók szerint a választójog egyenlősége sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túlmenően további (kompenzációs) mandátumok elnyerését eredményezik, vagyis az arányosítás önmaga ellentétbe ácsapva a rendszert aránytalanná teszi. Véleményük szerint, ha a választójogi egyenlőséget a maga demokratikus tartalmában és funkciójában értelmezzük, a győzteskompenzáció ilyen formája alaptörvény-ellenes.

találhatunk. Példát a magyar közjog közelmúltbeli szabályozásában is találhatunk: az önkormányzati választások során 1990-ben az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény két esetben is intézményesítette a közvetett választást.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozás kapcsán a következőket hangsúlyozta: az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján ne alkotthasson olyan választási rendszert, amelynek következtében a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt egyszeri szavazással választhassa meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fővárosi önkormányzati választási rendszer részbeni átalakítására megfelelő és elfogadható indok volt az, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzati rendszer két szintjének működési problémái orvoslására a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe kívánta integrálni, és ezzel a főváros irányítását – a jövőre nézve – hatékonyabbá és egyszerűbbé kívánta tenni.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: szavazatok egyenlősége, eltérő választókerületek

Az Alkotmánybíróság ebben a körben először arra mutatott rá, hogy korábban az országgyűlési választások kapcsán már vizsgálta a választási rendszer egyes szabályozási megoldásainak alkotmányosságát. A választójogi alapelvek tekintetében nem volt és jelenleg sincs különbség az országgyűlési és az önkormányzati választások között, ezért az országgyűlési választások tekintetében kialakított alkotmánybírósági határozatok elvi megállapításait az Alkotmánybíróság az ügyben *mutatis mutandis* figyelembe vette.

Az utólagosnormakontroll-indítvány által megsemmisíteni kért Övjt. 6. §-ának b) pontját az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az alapján a fővárosi közgyűlés kerületi polgármester tagjának megválasztásakor minden fővárosi kerületet egy-egy egymandátumos választókerületnek kell tekinteni. A szavazatok egyenlőségének (egyenlő súlyának) vizsgálatakor tehát az első kérdés az, hogy a fővárosi kerületek – mint a fővárosi közgyűlés megválasztása szempontjából egyéni választókerületek – megfelelnek-e annak a követelménynek, hogy közel azonos számú választópolgár alkot egy-egy választókerületet.

Az Alkotmánybíróság a fővárosi kerületek 2014. január elsejei lakónépessége számának közzlése végett megkereste a Központi Statisztikai Hivatalt, amelynek eredménye alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelentős eltérés van az egyes fővárosi kerületek lakosságszáma között. Ebből következően önmagában nézve fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme, ugyanakkor adott a kivételes szabályozás lehetősége is a főváros egysége és kerületi tagozódása körülményeire, valamint közigazgatási és történelmi határvonalaira tekintettel.

Ugyanakkor az új választási szabályozásnak a kiegyenlítés funkciójára hivatott elemei a kompenzációs listás mandátumszerzés lehetősége – különös tekintettel a töredékszavazatok súlyozott figyelembevételére –, illetve a fővárosi közgyűlésben történő határozathozatal módja (a kettős többség szabálya). A fővárosi kerületek eltérő lakosságszámából adódó, a választójog egyenlőségének sérelmét eredményező állapot kiegyenlítésére vezette be a törvényhozó az Möt.v.-ben azt a döntéshozatali szabályt, amelynek értelmében a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő

lakosságszámú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt. Ez az Mötv. 47. § (3) bekezdésében rögzített, a fővárosi közgyűlés határozathozatalára vonatkozó speciális előírás hivatott biztosítani, hogy a fővárosi közgyűlés döntéséhez a főváros összlakosságának több mint felét képviselő polgármesterek támogatására legyen szükség. A kettős többségi rendszer célja annak biztosítása, hogy a fővárosi kerületek összességében a lakosságszámuk arányában legyenek képviselve a fővárosi közgyűlésben a döntések meghozatalakor. Így egyfelől a polgármesterek jelenléte biztosítja a történelmileg kialakult kerületek mindegyikének képviseletét, másfelől azonban az eltérő lakosságszámú kerületeket figyelembe véve a jogalkotó a kettős többségi rendszer megalkotásával egyben megteremtette a garanciáját annak is, hogy a fővárosi közgyűlés a főváros lakosságának több mint felét képviselő polgármesterek egyetértésével dönthessen a jogszabályokban meghatározott tárgykörökben.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a helyi önkormányzati rendszer egyes elemeire vonatkozó, a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztását szabályozó és az indítványozók által támadott jogszabályhelyek kapcsán sem lehet önmagukban megítélni az indítványban felvetett alkotmányossági problémákat. A rendszer egésze tekintetében kell állást foglalni, hogy az egyes korlátozások alkotmányosan indokolhatók-e, továbbá ennek következtében a korlátozások – összefüggéseikre tekintettel – a rendszer egésze tekintetében lehetővé teszik-e a választójogi alapelvek sérelmének kompenzálása folytán a demokratikus közhatalom gyakorlását.

Az Alkotmánybíróság szerint a fővárosi önkormányzat hatékony és eredményes működése, a kerületi polgármesterek integrálása a fővárosi közgyűlésbe, a fővárosi kerületek történelmileg kialakult határai mint adottságok alkotmányosan elfogadhatóvá teszik az eltérést az egyes kerületek lakosságszámához igazodva, mert az eltérésből adódó különbséget megfelelően ellensúlyozza a kettős döntéshozatali rendszer.⁴²³

Ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdés alapján alkotmányjogi panasz került előterjesztésre, szintén a Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztásával kapcsolatosan. Az alkotmányjogi panaszt érdemben vizsgálta az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa, és a fentiekben bemutatott utólagosnormakontroll-indítvány tárgyában meghozott döntésében⁴²⁴ foglaltak alapján elutasította⁴²⁵ az indítványt.

⁴²³ Hét különvélemény és három párhuzamos indokolás: Stumpf István, Szalay Péter és Szívós Mária párhuzamos indokolásukban az elutasítás kapcsán rámutattak arra, hogy a vizsgált változtatások a helyi önkormányzati választásoknak az Alaptörvény által előírt időpontja előtt hozzávetőlegesen négy hónappal történtek. Magát a választási rendszer lényegi szabályait érintő, a választás időpontjához időben ilyen közeli módosítás nem felel meg az Alkotmánybíróság által korábban utalás szinten felvetett, valamint a Velencei Bizottság által kifejezetten is megfogalmazott, a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos követelményeknek. Ugyanakkor az indítványt ezt az összefüggést nem problematizálta, ezért az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat érdemben nem foglalkozhatott vele, de ezt az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány esetén a jövőben vizsgált törvényen számon is kérheti.

Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós, Paczolay Péter és Salamon László alkotmánybírók különvéleményt fűztek a határozathoz. Mindez azt jelenti, hogy a rendelkező részt támogatók éppen hogy többségbe tudtak kerülni, különös tekintettel arra, hogy a párhuzamos indokolást csatolók is kritikákat fogalmaztak meg a vizsgált szabályok kapcsán.

⁴²⁴ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

⁴²⁵ 3002/2015. (I. 12.) AB határozat.

2.2.4. A 3001/2015. (I. 12.) AB határozat és a 3176/2015. (IX. 23.) AB határozat: a képviselőjelölti támogatás visszafizetése

Az ügy előzményei

A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója az előttük folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett bírói kezdeményezést terjesztettek elő, amelyben kérték az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Törvény2) 8. § (4) bekezdés *a*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazási tilalmának kimondását. A támadott jogszabályi rendelkezés szerint: „8. § (4) Ha a jelölt *a*) nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, [...] az 1. § szerinti támogatást köteles a kincstárnak visszafizetni.”

Az Alkotmánybíróság megállapításai: szükségesség és arányosság

Az Alkotmánybíróság eljáró öttagú tanácsa megállapította, hogy a Törvény2 céljából és szabályozási tartalmából egyértelműen következik, hogy nem a jelölés (a jelöltté válás) a szabályozási tárgy, hanem a már jelöltté vált személyek kampányfinanszírozásának megkönnyítése az azonos mértékű és egyenlő forráselosztás igénybevétele lehetőségének megteremtésével. Ebből az következik, hogy minden jelölt maga dönti el, él-e a Törvény2 adta lehetőséggel, és igénybe veszi-e az állami támogatást, vagy sem, illetve a felvett támogatásról a pártja javára lemond-e. A Törvény2 tehát nem zárja ki, hogy a jelölt saját maga, önerőből finanszírozza kampányát. Ebben az esetben a vizsgált rendelkezés alkalmazása, vagyis a visszafizetési kötelezettség érvényesítése nem merülhet fel. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt követelménynek megfelelően azt vizsgálta, hogy a felvett kampányfinanszírozási támogatás esetleges visszafizetési kötelezettsége a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozza-e a passzív választójogot (a választhatóságot).

Az ügyben az Alkotmánybíróság a kampányfinanszírozás szabályozását olyan állami megnyilvánulásnak tekintette, amely az alapjog érvényesülését, illetve az érintettek – jelen esetben: a jelöltek – jogainak érvényesítését szolgálja. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben is hangsúlyozta, hogy a Törvény2 vizsgált 8. § (4) bekezdés *a*) pontja nem a jelöltté válásról tartalmaz szabályozást, hanem a már jelöltté vált személlyel szemben határoz meg anyagi természetű kötelezettséget. Ezt akkor kell a jelölttel szemben alkalmazni, ha a választás során nem kapja meg a leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át. Az alkotmányossági aggály úgy és annyiban merült fel, hogy ez a fajta visszafizetési kötelezettség visszatartó erővel bír-e a passzív választójog konkrét gyakorlása szempontjából, vagyis alaptörvény-ellenesen korlátozza-e az alapvető jogot.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választások tisztaságának megőrzése és a választási eljárásnak a demokratikus legitimitáció biztosításában megnyilvánuló funkciója olyan alkotmányos értékkel bírnak, amely korlátot állíthat a passzív választójog partalan érvényesülésének. Parttalan, mi több, akár üzletszerűvé is válhatna a jelöltállítás, ha a jelöltek anyagi támogatásához nem társulnának megszorító feltételek, amelyek érvényesi-

tése a közpénzzel való gazdálkodás körében elengedhetetlen. Minden jelölt előre tudhatja: ha nem nyeri el a választók egy meghatározott részének támogatását, a kapott anyagi juttatást elveszíti. Az állam a támogatással azt kívánja elérni, hogy a jelöltek esélyt és az állami támogatás szintjén egyenlő esélyt kapjanak a választók hatékony megszólítására és meggyőzésére. Ha ezzel az eséllyel valamely jelölt nem tud élni, a támogatást elveszíti ugyan, de passzív választójogát a választási eljárás során gyakorolhatta. Ezért a vizsgált szabályozás szükségességét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján megállapította. A korlátozás arányossága körében a következőkre volt figyelemmel az Alkotmánybíróság: a támogatás visszafizetése mellőzésének túlzóan magas választói támogatáshoz kötése egyrészt kiüresítené magát a kampányfinanszírozási intézményt, másrészt visszatartó erejénél fogva valóban alkalmas volna a választhatósági kedv indokolatlan mérséklésére. A vizsgált szabályozás szerinti 2%-os támogatottsági küszöb elérése ebből következően ténylegesen kevesebb, mint 1000 választópolgár szavazatának elnyerésével teljesíthető volt. A Vjt. 6. §-a szerint a jelöléshez legalább 500 választópolgár ajánlása szükséges, vagyis ehhez képest a vizsgált küszöbszám magasabb ugyan, de a kétszeres mértéket még így sem haladta meg. Értelemszerűen nagyobb választói részvétel mellett ez a küszöbszám is nő, de teljes részvétel esetén sem lehet több 2000-nél. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat eredményeképpen megállapította, hogy a támadott szabályozás a passzív választójoggal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek megfelel, tehát az elérni kívánt céllal arányos korlátozás keretein belül marad. A bírói kezdeményezést az eljáró tanács a 3001/2015. (I. 12.) AB határozatával elutasította.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: a tulajdonhoz való jog és esélyegyenlőség

A másik bírói kezdeményezéssel kapcsolatosan is tett érdemi megállapításokat az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa. A most ismertetni szándékozott ügyben a tulajdonjoggal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a kampányfinanszírozás sokszorosan összetett anyagi tényezők együttese. E tényezők egyik eleme, hogy a központi költségvetésből a Törvény alapján a jelöltek kezdeményezésére támogatás vehető fel. Ez a támogatás tehát sajátos közjogi célból történik, önkéntes vállalással, meghatározott törvényi feltételekkel, és azzal a kockázattal, hogy kellő szintű választói támogatottság hiányában visszafizetendő. A támogatott személy (vagyis a jelölt) nem szerez szabad rendelkezést biztosító tulajdonjogot, célhoz kötötten felhasználhatja ugyan, de ezt csak szoros elszámolás mellett teheti. Ebben az értelemben tehát az Alaptörvény által védett tulajdonnal az indítvánnyal támadott rendelkezés szerinti támogatás mint vagyoni jogosultság nem hozható összefüggésbe.

Az esélyegyenlőség és a finanszírozás összefüggéseivel az eljáró tanács a következőkre mutatott rá. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében az állam külön intézkedésekkel segíti az esélyegyenlőség megvalósulását. Ez a kampányfinanszírozásról szóló szabályozásban úgy mutatkozik meg, hogy minden jelölt, függetlenül a jelöltállítás során megmutatkozó választópolgári támogatottság mértékétől, egyenlő összegű költségvetési támogatás igénybevételére jogosult. Ezáltal az állam biztosítja a választási kampányfinanszírozás semlegességét (pártatlanságát), ezen keresztül pedig a politikai pluralitást a választásokon. A támadott szabályozás a politikai esélyegyenlőség jegyében szabályozza egységesen és mérlegelés nélkül az egyösszegű támogatást, és fűz a támogatás igénybevételéhez

sintén egységesen és mérlegelés nélkül számonkérhető feltételeket. Az egységes választási kampányfinanszírozási szabály a politikai joggyakorlás (politikai) egyenlőségét hivatott biztosítani, nem szociális célzatú jogintézmény. Ezért nincs értékelhető alkotmányjogi összefüggés az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése és a támadott jogszabályi rendelkezés között. Mindezek alapján a második bírói kezdeményezést is elutasította az Alkotmánybíróság a 3176/2015. (IX. 23.) AB határozatával.

2.2.5. A 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat: a levélben szavazás lehetősége

Az ügy előzményei

A magánszemély alkotmányjogi panaszos szerint a Ve. azzal, hogy számára mint magyarországi lakcímmel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgár számára csak a külképviseleti szavazás lehetőségét biztosítja, elzárja őt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, de hozzá hasonlóan a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára lehetőségként biztosított levélben szavazástól, és ez az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jogát sérti.

A fokozott médiafigyelemmel kísért ügyet az Alkotmánybíróság két és fél év alatt hat-szor tárgyalta. Utóbbi számadat kimagaslóan magas, és jól jelzi az ügy összetett megítélését.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: homogén csoportba tartozás

Az Alkotmánybíróság a levélben szavazás kérdéskörét eljárási, technikai szabálynak tekintette. A választójog gyakorlására vonatkozó kifogásolt eljárási (technikai) szabály szempontjából a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összehasonlítható helyzetben vannak, és homogén csoportot alkotnak. A közöttük fennálló különbségtétel azonban nem az alapjog lényegi tartalmára vonatkozik; a szavazás napján külföldön tartózkodó, állandó lakcímmel rendelkező választópolgárok gyakorolhatják az aktív választójog részét képező szavazati jogukat; választásuk szerint leadhatják a szavazatukat a külképviseleten vagy hazautazhatnak és szavazhatnak Magyarországon. A szavazás napján külföldön tartózkodó, állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárok aktív választójogának részét képező szavazati joga teljes, azt ebből következően nem érinti és nem is korlátozza a kifogásolt eljárási szabályban megjelenő különbség. A kifogásolt szabályozás a homogén csoport tagjaira nézve eltérő eljárási (technikai) szabályozást tartalmaz a szavazás módja tekintetében, azonban ennek a különbségtételnek van felismerhető, tárgyilagos mérlegelésen nyugvó, észszerű indoka.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: az állammal fennálló kapcsolat intenzitása

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a homogén csoport tagjai között különbség tehető az adott állammal fennálló kapcsolat intenzitása tekintetében. Az állandó lakóhellyel

rendelkező választópolgár esetében a kapcsolat közvetlenebb és erősebb, ami az életvitel-szerű huzamosabb tartózkodásból következik (ezt fejezi ki az állandó lakóhely létesítése és fenntartása). Az állandó lakóhely a közügyekben való részvétel tekintetében is egy intenzívebb kapcsolatot jelent az állammal, annak választójogi rendszerével, illetve az erre vonatkozó szabályozással. A levélszavazás biztosítása a szavazás napján külföldön tartózkodó, de állandó lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára látszólag egy kedvezményt jelentő (az alapjog gyakorlását előmozdító) eljárási (technikai) szabály. Ezt a testület megítélése szerint nem lehet a szabályozási környezetből kiragadva, kizárólag önmagában vizsgálni; ehhez az alapjog lényegi tartalmának korlátozása (teljességének hiánya) társul, amivel a homogén csoportba tartozó állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárnak – így a panaszosnak – nem kell számolni.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: szignalizáció, üzenet a jogalkotónak

Viszonylag ritka az, amikor az Alkotmánybíróság döntése a rendelkező részen túlmenően üzenetet tartalmaz. Döntésének utolsó bekezdésében a teljes ülés rámutatott, hogy a törvényalkotó megváltoztathatja a korábbi mérlegelésen alapuló döntését, és amennyiben ennek technikai és biztonsági feltételeit adottnak látja – és ezt szükségesnek ítéli –, bevezethet olyan törvényi szabályozást, amely a szavazás napján külföldön tartózkodó valamennyi szavazópolgár számára az állandó lakóhelytől függetlenül biztosítja a levélben történő szavazás lehetőségét. A szavazás módjára vonatkozó eljárási (technikai) szabály fent jelzett esetleges módosítása ugyanakkor a törvényalkotó mérlegelési és önálló felelősségi körébe tartozó döntés. Ebből az „üzenetből” az is következhet, hogy a levélben szavazás általánosság tétele és annak akár teljes eltörlése is összhangban álló lehet az Alaptörvénnyel.

Hasonlóan a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz (*Fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása*), jelen ügyben is éppen többséget tudott szerezni a rendelkező rész és a hozzá tartozó indokolás. Legalábbis ezt jelzi az öt különvélemény és a hét párhuzamos indokolás, illetve az is, hogy a testület hatszor tárgyalta az ügyet.⁴²⁶

⁴²⁶ Öt különvélemény és hét párhuzamos indokolás: Dienes-Oehm Egon és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolásukban rámutattak, hogy a választópolgárok közötti különbségtétel alapja nem a levélben szavazás, hanem az állandó (tartós) magyarországi életvitel létezése, illetőleg annak hiánya. Ez a különbségtétel eljárási szabály, önmagában nem ütközhet az Alaptörvény XV. és XXIII. cikkeibe, mivel ebben az esetben kizárólag a választójog gyakorlásának egyes technikai feltételei meghatározásáról van szó. Az Alaptörvény XV. cikkének alkalmazása szempontjából nem homogén csoport a Magyarországon állandó lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár és az ilyennel nem rendelkező magyar állampolgár. A különbségtétel észszerű és alkotmányos, a *Nemzeti hitvallással* alátámasztott indokokon alapul.

Salamon László párhuzamos indokolásában pedig arra mutatott rá, hogy lényeges elvi kérdés, hogy a szavazás módjának az indítványozó által sérelmezett tartalommal történt meghatározása nem a választójog korlátozása, hanem a választójog gyakorlása feltételeinek meghatározása. A két fogalom közötti különbségtétel alkotmány-jogilag lényeges distinkció.

Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolásában az EJEB gyakorlatát fejtette ki. Balsai István, Juhász Imre és Szívós Mária alkotmánybírók, egyetértve a rendelkező résszel, helyesebbnek tartották volna az indítvány visszautasítását.

Czine Ágnes, Lévy Miklós, Stumpf István, Szalay Péter és Pokol Béla alkotmánybírók különvéleményeikben kifejtik, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna az Alkotmánybíróságnak megállapítania.

2.2.6. A 3211/2016. (X. 26.) AB határozat: a választási gyűlés tartása

Az ügy előzményei

A Párbeszéd Magyarországért Párt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kvk. III.37.931/2016/2. számú végzése ellen. A végzés szerint az indítványozó által 2016. október 2-án 16 órára, a Kossuth térre meghirdetett rendezvény a Ve. 140. § d) pontja alapján választási gyűlésnek minősül, ezért okszerűen megállapítható volt a rendezvény Ve. 145. § (1) bekezdésbe ütközése, amely szerint a szavazás napján választási gyűlés nem tartható, így megalapozottan hívta fel az NVB az indítványozót arra, hogy a rendezvény megtartásától tartózkodjon, illetve eltiltotta annak további szervezésétől.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: választási gyűlés korlátozásának arányossága

A Ve. 145. § (1) bekezdés első két mondata szerint: „Választási gyűlést kampányidőszakban lehet tartani. A szavazás napján választási gyűlés nem tartható.” A szabályozás kapcsán az indítványozó az utóbbi mondatban foglalt korlátozást támadta, amelyről az eljáró öttagú tanács a következőket állapította meg. A vizsgált rendelkezés a közhatalom gyakorlására szolgáló szavazás intézményi védelme keretei közé sorolható. A Ve. 145. § (1) bekezdés második mondatában foglalt tilalom rövid időtartama (19 óra) miatt a korlátozás csak a kampány időtartamának – a Ve. 139. §-a szerint a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tartó időtartam – elenyésző töredékére vonatkozik. A békés gyülekezés szabadságának néhány óráig tartó korlátozása ennél fogva az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. A békés gyülekezés szabadságának időleges korlátozására a Ve. támadott rendelkezése esetében a választások zavartalan lebonyolítása, a választói akarat megvalósulása érdekében kerül sor. Az indítványozó által is elismerten indokoltnak tekinthető a korlátozás a választójogosultak azon részét érintően, akik „a közterületen tartott választási gyűlés hatásterületén a rendezvény idején megfordulnak”, és a választási gyűlésen nem kívánnak részt venni. A Ve. 145. § (1) bekezdés második mondatában foglalt tilalom hozzájárul ugyanis ahhoz, hogy a szavazásra jogosultak a korábban kifejtett véleményeket újabb befolyástól függetlenül megfontolják, és ennek alapján éljenek az Alaptörvényben biztosított jogukkal. Az indítványozónak a választási gyűlések által potenciálisan érintett választópolgárok számára és ezen keresztül a szavazás napján tartott választási gyűléseknek a választói akarat befolyásolására gyakorolt alacsony hatására vonatkozó érvelése egy olyan feltételezésen alapul, amely nem alkalmas a korlátozás aránytalanságának alátámasztására, így az alkotmányjogi panaszt az eljáró öttagú tanács elutasította.⁴²⁷

⁴²⁷ Pokol Béla párhuzamos indokolásában rámutatott – hasonlóan a 3141/2014. (V. 9.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásához –, hogy a testületnek ki kellett volna mondania a Ve. 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése alapján benyújtott indítványok összekötésének tilalmát az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján normakontrollt kérő indítvánnyal, mert azok csak az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasszal hozhatók összefüggésbe.

2.2.7. A 19/2016. (X. 28.) és a 20/2016. (X. 28.) AB határozatok: politikai reklám vagy társadalmi célú reklám?

Az ügy előzményei

Az alapügyekben magánszemélyek kifogást terjesztettek elő a lineáris médiatartalom-szolgáltatást nyújtó gazdasági társaság ellen, mert véleményük szerint a vitatott műsorszámok politikai reklámnak minősülnek, nem pedig társadalmi célú reklámnak, így azok közzétételére nem kerülhetett volna sor. Az NVB mindkét ügyben elutasította a kifogásokat, azonban a Kúria megállapította, hogy az érintett műsorszámok közlésével megsértésre kerültek a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezései. Mindkét ügyben a lineáris médiatartalom-szolgáltatást nyújtó gazdasági társaság terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, arra való hivatkozással, hogy a Kúria döntései sértik a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében számukra is biztosított szabadságot.

Habár az alkotmányjogi panaszok előterjesztése nem a Ve. 233. §-a alapján, hanem az Nsztv. 79. § (3) bekezdése alapján történt, az alkotmánybírói döntések megállapításai kihatással lehetnek a választási (és nem csak a népszavazási) joggyakorlatra is, ezért nem mellőzhető bemutatásuk.

Az Alkotmánybíróság megállapításai: a műsorszolgáltató többletkötelezettsége

Döntésének indokolásakor a teljes ülés rámutatott arra, hogy a népszavazás idején sem lehet más tartalmat tulajdonítani az Alaptörvény szerinti *politikai reklám* fogalomnak, mint amilyen tartalmat annak a választások idején tulajdonítani kell. A vizsgált kúriai döntésekről a következőket állapította meg az Alkotmánybíróság. A Kúria az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra. Az Alkotmánybíróság végkövetkeztetése szerint a Kúria döntése alkalmas arra, hogy – mintegy öncenzúraként – a műsorszolgáltatót visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. A Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát.⁴²⁸

Az Alkotmánybíróság megállapításai: egy fontos eljárási kérdés

Az Alkotmánybíróság – eljárása során a fenti ügyekben – észlelte a Ve.-nek a jogorvoslati eljárás során hozott határozatok közlésére vonatkozó szabályainak hiányosságát, ezért az Abtv. 58. § (3) bekezdése alapján – elrendelte a Ve. 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását. E vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti,

⁴²⁸ Öt különvélemény: Czine Ágnes, Pokol Béla, Stumpf István, Sulyok Tamás és Szalay Péter alkotmánybírók különvéleményt csatoltak a döntésekhez, mert nem értettek egyet a kúriai döntések megsemmisítésével.

a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Ennek során a testület megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a Ve.-ben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz. Ezért a 6/2017. (III. 10.) AB határozatában felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget.

Habár az alapügyekben az eljárás az Nsztv. 79. § (3) bekezdése alapján indult meg, és nem a Ve. 233. §-a alapján, mégis úgy gondoljuk, hogy a testület e döntése ajtót nyitott annak, hogy a Ve. 233. §-a szerinti ügyekben is lehessen alkalmazni az Abtv. 28. §-át és 58. § (3) bekezdését.

Záró gondolatok (*Badó Katalin – Lovassy Ádám – Téglási András*)

Az Alkotmánybíróság 28 éves judikatúrájának elemzéséből számos következtetés vonható le, de annyi mindenképp látható, hogy „nincs új a nap alatt”. Az Alaptörvényt megelőző, de a rendszerváltozást követő több mint két évtizedben számos hasonló alkotmányossági kérdés merült fel a korábbi választási rendszert szabályozó jogi normákkal összefüggésben. Az Alkotmánybíróság nem egyszer eljárási okokra hivatkozva nem is vizsgálta érdemben a felvetett alkotmányossági kérdéseket, ahol pedig érdemben vizsgálódott, ott is meglehetősen visszafogott volt a megsemmisítésekkel, különösen a választási anyagi jogi szabályokat illetően. Szembetűnő sajátosság, hogy a 2012 előtti döntések ritkán születtek egyhangú többséggel, a számos különvélemény és párhuzamos indoklás is azt igazolja, hogy az Alaptörvény előtti választásokat szabályozó normaanyag sem volt minden és mindenki szempontjából „aggálytalan”. Az egyik legélesebb kritikát talán Kiss László professzor fogalmazta meg egy 2006-os különvéleményében az Alkotmánybíróság tagjaként, hogy az Alkotmánybíróság egyik akkori döntésének eredményeként az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt „demokrácia” fogalma és tartalma a „pártok demokráciájává” leszükkült állapotában maradt meg, és az Alkotmánybíróság elszalasztott egy olyan lehetőséget, amellyel a „demokratikus” jelző tartalmát a társadalom irányában tovább bővíthette volna.

A 2010 utáni kétharmados többséggel szembeni kritikák egyik meghatározó eleme az úgynevezett „felülalkotmányozás”⁴²⁹ mint új jelenség, vagyis hogy az Alkotmánybíróság által korábban, az Alaptörvény más rendelkezései alapján már alkotmányellenesnek minősített rendelkezéseket iktattak be az Alaptörvénybe.⁴³⁰

Elemzésünkéből kiderül, hogy a választásokkal kapcsolatos alkotmánybírósági esetjog fejlődési ívének már rögtön a kezdetén láthatunk példát ilyen „felülalkotmányozásra”, nevezetesen a 3/1990. (III. 4.) AB határozat⁴³¹ esetében, amely három héttel az első szabad választások előtt született. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek

⁴²⁹ Drinóczi Tímea szerint ugyanakkor a *felülalkotmányozás* helytelen kifejezés, mivel arra utal, hogy az Alkotmánybíróság a határozataiban *alkotmányoz*, „felülalkotmányozni” vélhetően csak alkotmányozói aktust lehet. DRINÓCZI 2015, 125. oldal, 7. lábjegyzet.

⁴³⁰ Lásd: MAJTÉNYI 2014, 91–92.; hivatkozva: PAP 2014, 249.

⁴³¹ 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990. 25.

minősítette és megsemmisítette azt a szabályozást, amely értelmében a választásban akadályozottnak minősült az a személy, aki a választás napján külföldön tartózkodott. Az Országgyűlés akkor ezt az alkotmányellenes helyzetet úgy oldotta fel, hogy magát az Alkotmányt módosítva, leszűkítette az aktív választójoggal rendelkező magyar állampolgárok körét. Mindezzel természetesen nem állítjuk azt, hogy ez az egyetlen lehetséges megoldás, csupán az olyan esetleges „tévképzeteket” (is) szerettük volna elosztani, hogy 2010 előtt ilyen jelenség a magyar közjog számára teljességgel ismeretlen lett volna.

Az Alaptörvény hatálybalépése után született alkotmánybíróági határozatok elemzése alapján pedig elsősorban az látható, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény megalkotásához kapcsolódó választási normákat több határozatában is megvizsgálta, és ezekben érdemi döntést is hozott. E döntések meghozatala során többször is visszanyúlt a korábbi Alkotmány alapján hozott határozataihoz, az Alaptörvényt megelőző két évtizedben kialakult gyakorlatához, annak ellenére, hogy a testület maga is észlelte az Alkotmány és az Alaptörvény választójogra vonatkozó rendelkezéseinek szövegszerű változásait. A korábbi AB-gyakorlatban kidolgozott elvi tételek közül talán a legjelentősebb a 63/B/1995. AB határozatban kimondottak megerősítése volt, miszerint „[a]z Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során”. Láthattuk, hogy ennek a határozatnak alapvetően nem is az országgyűlési választásokra vonatkozó szabályozás volt a tárgya (tudniillik az indítványozó a helyi önkormányzati választások kapcsán sérelmezte a választójogi előírásokat), az érdemi döntés indokolásában mégis olyan, a választójog alkotmányos tartalmának meghatározásához tartozó megállapításokat tett a testület, amelyek az országgyűlési választások tekintetében is érvényesnek tekintendők. Ez az alaptétel azután az Alkotmánybíróság szinte töretlen gyakorlatává vált,⁴³² és ezt erősítette meg – illetve ennek folytatása mellett döntött – az Alaptörvény elfogadását követő első választási tárgyú érdemi döntésében, az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban is.

Az is szembetűnő, hogy a testület a 2012 utáni döntéseiben – a korábbi gyakorlatának megfelelően – döntéseinek meghozatala során az alkotmányi rendelkezések mellett figyelembe vette a nemzetközi sztenderdeket, így elsősorban a Velencei Bizottság *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumát és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is.

Az elemzett határozatokból az is látható, hogy relatíve kevés egyhangú döntés született, azokhoz sok esetben párhuzamos indokolások és különvélemények is kapcsolódtak (sőt volt, ahol ezek szám szerint többségben is voltak), ami egyértelműen a testületen belüli szakmai megosztottságot mutatja, illetve előrevetíti annak lehetőségét, hogy a későbbiekben az itt még többségbe került álláspontokat újragondolja a testület.

Felhasznált irodalom

BAKÓ Zsolt (2014): A 2014-es országgyűlési és európai parlamenti választás a bv. intézetekben. *Börtönügyi Szemle*, 33. évf. 3. sz. 62–70.

⁴³² Lásd például: 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1098.; 21/2002. (V. 10.) AB határozat, ABH 2002. 134.; 13/2004. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2004. 230.

- BALÁZS Ágnes, M. – SCHREMPF Luca (2015): A külhoni választójog intézményének megszületése Magyarországon a választójogi törvény vitájának tükrében. In M. BALÁZS Ágnes szerk.: *Közjogi átalakulás Magyarországon 2010 és 2015 között: tanulmány.* Budapest, NKE Szolgáltató. 23–37.
- BALÁZS Ágnes, M. (2015): Plurális választójog a XX. század első felének magyar közjog-tudományában. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 3. évf. 1. sz. 9–23.
- BALÁZS Ágnes, M. (2017): Családi választójog és fenntarthatóság. *Parlament Szemle*, 2. évf. 1. sz. 47–65.
- BÁRÁNDY Gergely (2017): Fair választások? 2014 – előzmények és következmények. *Magyar Jog*, 64. évf. 9. sz. 536–544.
- BÁRÁNY Viktória Fanny – LUKONITS Ádám – MOLNÁR Máté Bálint (2014): Az európai választójog egyenlőtlensége. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 3. sz. 68–72.
- BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek (2016): Az Alkotmánybíróság határozata a határon túli magyarok választójogának gyakorlásáról. Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *Jogesetek Magyarázata*, 7. évf. 3. sz. 5–20.
- BODNÁR Eszter (2014): A határon túliak választójogának egyenlősége. In CSERNY Ákos szerk.: „Határtalan választások”. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság. 11–26.
- BODNÁR Eszter (2014): *A választójog alapjogi tartalma és korlátai.* Budapest, HVG-Orac.
- BORZA Beáta (2017): A részvétel fontossága, avagy miért jó, ha a fogyatékos ember is szavazhat? *Közjogi Szemle*, 10. évf. 3. sz. 40–49.
- BRUNDA Anett (2017): Néhány gondolat a magyar választójogi szabályozásról. *Magyar Jog*, 64. évf. 3. sz. 171–184.
- CZINE Ágnes (2015): Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntető ügyekben. *Acta Juridica et Politica*, 58. évf. 2. sz. 7–16.
- CSERNY Ákos – NEMESLAKI András (2015): Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon. Kutatási irányok és fejlesztési javaslatok az e-demokrácia kiterjesztésére. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság. 237–262.
- CSERNY Ákos – PÉTERI Attila (2017): *Választójogi és népszavazási kommentárok. 2., átdolgozott és kiegészített kiadás.* Budapest, Wolters Kluwer.
- CSERNY Ákos (2014): Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In CSERNY Ákos szerk.: „Határtalan választások”. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság. 27–39.
- CSERNY Ákos (2015): Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárás során. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság. 175–195.
- CSERNY Ákos szerk. (2014): *Választójogi kommentárok.* Budapest, Wolters Kluwer.
- CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 4. sz. 11–20.
- DRINÓCZI Tímea (2015): *Több szintű alkotmányosság működésben. Alkotmányos párbeszéd Magyarországon.* Akadémiai doktori értekezés. Pécs. Elérhető: <http://real-d.mtak.hu/863> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)

- DRINÓCZI Tímea (2017): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. Jogtudományi alap kutatások*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.
- FÁBIÁN György (2015): A vegyes választási rendszer – a két világ legjobbjika? In TÓTH Judit szerk.: *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem. 68–82.
- FÁBIÁN György (2016): A választási rendszerváltozások elmélete és gyakorlata. In FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát szerk.: *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 262–275.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013a): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírói Szemle*, 4. évf. 4. sz. 74–81.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013b): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírói Szemle*, 4. évf. 4. sz. 82–89.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybírói Szemle 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. 454–463.
- GOTHÁRDI Enikő (2017): A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. *Magyar Jog*, 64. évf. 6. sz. 327–337.
- GULYÁS Dávid – LUKÁCSI Dániel Csaba – JUHÁSZ László (2015): Az új választójogi szabályozás – egy választást követően. *Jogelméleti Szemle*, 16. évf. 1. sz. 30–46.
- GURBAI Sándor (2016): *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. Budapest, Pázmány Press.
- HAJNAL Péter (2017): „Mondd, te kit választanál?” Választások Magyarországon 2014-ben. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 277–300.
- HALÁSZ Iván (2014): A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In CSERNY Ákos szerk.: *„Határtalan választások”. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 41–60.
- HALÁSZ Iván (2015): Nemzetközi megfigyelők a választási eljárásban: megjegyzések a kérdés nemzetközi előzményeihez és az új magyar szabályozáshoz. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megemlégetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 49–62.
- HALÁSZ Iván (2016): The Transborder Elections in Central Europe Opportunities for Voting Abroad and the Political Integration of Immigrants. *Acta Juridica Hungarica*, 57. évf. 2. sz. 198–216. DOI: <https://doi.org/10.1556/2052.2016.57.2.4>
- HALLÓK Tamás (2014): A levélben szavazás az új szabályok tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 9. évf. 1. sz. 109–133.
- HALLÓK Tamás (2015): A választás napján távollévők szavazása. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megemlégetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 199–235.
- HALLÓK Tamás (2015): Az Alkotmánybírói Szemle egy választási határozatáról. *Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica*, 33. évf. 144–156.

- HALLÓK Tamás (2015): Az Európai Unió és a magyar választójog. In PAULOVICS Anita szerk.: *Decem anni in Europaea Unione IV.: Államtudományi tanulmányok*. Miskolc, Miskolci Egyetem. 69–86.
- HALLÓK Tamás (2015): *Választási részvétel és alkotmányjog. A szavazási módok*. Budapest, HVG-Orac.
- HALMAI GÁBOR (2014a): A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, No. 12. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_12_Halmaj.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- HALMAI GÁBOR (2014b): Két (egyetlen) választás Magyarországon. az Alkotmánybíróság a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről. *Fundamentum*, 18. évf. 4. sz. 83–93.
- HAVASI Eszter (2014): Középpontban a választási rendszer. *Ars Boni*, 2. évf. 1. sz. 82–84.
- HERNER-KOVÁCS Eszter – ILLYÉS Gergely – RÁKÓCZI Krisztián (2014): Külhoni szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon. *Kisebbségkutatás*, 23. évf. 2. sz. 7–19.
- HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien (2014): Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In CSERNY Ákos szerk.: *„Határtalan választások”*. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet. 61–91.
- HORVÁTH Attila (2017): A választójog története Magyarországon a szovjet típusú szocializmus időszakában. In BALOGH Judit – KONCZ Ibolya Katalin – SZABÓ István – TÓTH J. Zoltán szerk.: *65: Studia in honorem István Stipta*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 170–194.
- JAKAB András (2017): Vajon a gyermek választójoga az alkotmányjogi válasz a mai demokráciák fenntarthatósági kihívásaira? In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓS Zoltán szerk.: *A szabadság szerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 486–498.
- JAKAB András – SZILÁGYI Emese (2016): Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota: 2016*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. 243–321.
- KEREKNÉ JAKÓ Nóra – VIDA-SÓS Tünde (2015): Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében. In TÓTH Judit szerk.: *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem. 104–109.
- KISS László (2015): Választójog az Alkotmánybíróság határozataiban. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Választások Magyarországon, 2014. Konferencia-, tanulmánykötet*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 25–37.
- KOVÁCS András György (2017): Ellenérdekű felek eljárási jogai választási ügyekben. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 473–485.
- KOVÁCS László Imre (2014a): A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In CSERNY Ákos szerk.: *„Határtalan választások”*. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet. 93–123.
- KOVÁCS László Imre (2014b): Parlamenti vita a választójog kiterjesztéséről – 1993-ban. In BLUTMAN László szerk.: *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születés-*

- napjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Tudományos Bizottság, 323–335.
- KOVÁCS László Imre (2016a): Az új magyar választási rendszer alapvonásai. In FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát szerk.: *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 332–343.
- KOVÁCS László Imre (2016b): Töredékszavazat-számítás az új parlamenti választási rendszerben. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta szerk.: *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus, 336–346.
- KURUNCZI Gábor (2014): A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéséről. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 54–64.
- LÁSZLÓ Róbert (2014): A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In CSERNY Ákos szerk.: „*Határtalan választások*”. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 125–146.
- LÁSZLÓ Róbert (2014): A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, No. 21. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- LÁSZLÓ Róbert (2015): Még mindig a sötétszürke zónában. Az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 65–79.
- MÁTYÁS Ferenc (2014): Alkotmánybírósági mulasztás, kúriai jogvédelem. *Ars Boni*, 2. évf. 1. sz. 97–99.
- MÉCS János (2015): A győzteskompenzáció alkotmányosságáról. A pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében. In BODNÁR Eszter – TÓTH Csaba – TAR Adrienn szerk.: *Országgyűlési választások – 2014. Aktuális közjogi és politológiai kérdések*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 10–45.
- MÓRÉ Sándor (2015): A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 62. évf. 10. sz. 584–592.
- MÓRÉ Sándor (2015): The Renewal of the Opportunities of Minority Self-Governments. In ÁDÁM Rixer ed.: *The Roma and Public Administration in Hungary*. Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary – Lajos Lőrincz Research Centre for Public Law, 52–61.
- MRÁZ Attila (2014): A női kvóta igazolása a liberális politikai képviselőben. *Fundamentum*, 18. évf. 4. sz. 22–46.
- NAGY Klára (2015): *Fejezetek a választások adatkezelési kérdéseinek köréből*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- ORBÁN Balázs András (2014): Állampolgárság és választójog. Nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In CSERNY Ákos szerk.: „*Határtalan választások*”. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 147–170.
- ORBÁN Balázs András (2015): Kampány felhangosítva. A kampánycsend intézményének hazai gyakorlata. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 117–130.

- ORBÁN Endre (2014a): Mérlegen az új választójogi rendszer. *Ars Boni*, 2. évf. 1. sz. 132–160.
- ORBÁN Endre: (2014b): „Újraszabályozásra van szükség”. Interjú Pozsár-Szentmiklósy Zoltánnal. *Ars Boni*, 2. évf. 2. sz. 75–77.
- PÁL Gábor (2014): Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia. A külföldi magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In CSERNY Ákos szerk.: „*Határtalan választások*”. *Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 171–195.
- PAP András László (2014): Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In GÁRDOS-Orosz Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. 245–263.
- PATYI András (2014): A magyar választójog szabályozása és gyakorlata az országgyűlési választások tükrében. In BENISNÉ GYÖRFFY Ilona szerk.: *Tizenkettedik Magyar Jogászegyűlés*. Balatonalmádi, 2014. szeptember 18–20. Budapest, Magyar Jogász Egylet. 65–79.
- PETRÉTEI József (2015): Az országgyűlési választások alkotmányosságáról. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Választások Magyarországon, 2014. Konferencia-, tanulmánykötet*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 11–24.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2014): Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In CSERNY Ákos szerk.: „*Határtalan választások*”. *Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 197–209.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2017): Supermajority in Parliamentary Systems. A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary. *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 58, No. 3. 281–290. DOI: <https://doi.org/10.1556/2052.2017.58.3.3>
- REIMER, Franz – SCHANDA, Balázs (2016): Improving Representation by Parental Proxy Voting? In KOMÁROMI László – PÁLLINGER Zoltán Tibor eds.: *Good Governance – Enhancing Representation*. Budapest, Pázmány Press. 63–74.
- ROKOB Balázs (2014): A szolálás szabadsága – a nemzetiségek megváltozott képviselője. *Ars Boni*, 2. évf. 1. sz. 100–101.
- SMUK Péter (2017): Szólásszabadság a választási kampányban. Túl a kampányfinanszírozáson: érvek az amerikai Legfelső Bíróság ítéleteiből és a magyar kampányszabályozás gyakorlata. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer. 463–500.
- SULYOK Tamás (2016): Constitutional Review on the Basis of the New Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 146–148.
- SZAKÁLY Zsuzsa (2014): A hatalom forrása a nép? In SCHIFFNER Imola – VARGA Norbert szerk.: *Sale and community. Adásvétel és közösség*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 155–163.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2014): A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás*, 23. évf. 1. sz. 7–14.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2015): Választási szervek működése, jogorvoslat. In BODNÁR Eszter – TÓTH Csaba – TAR Adrienn szerk.: *Országgyűlési választások – 2014. Aktuális közjogi és politológiai kérdések*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium. 109–146.
- SZIGETI Péter (2014): A magyar választási rendszer átalakítása. Összehasonlító perspektívában. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 2. sz. 82–92.

- SZIKORA Tamás (2016): Szólásszabadság és kampány. A kampányfinanszírozás korlátozása mögött meghúzódó érvek. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer. 464–502.
- SZIKORA Tamás (2017): A negatív politikai kampány. A sérelmes és valótlan politikai megnyilvánulások demokratikus folyamatokra gyakorolt hatásai és lehetséges korlátai. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer. 501–524.
- SZOBOSZLAI György (2017): Tendenciák és törvényszerűségek az 1989. évi választási rendszer két évtizedében (1990–2010). In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓS Y Zoltán szerk.: *A szabadság szerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 795–809.
- TAMÁS Viktória (2015): A kampányszabályozás alapjogi aspektusai. In BODNÁR Eszter – TÓTH Csaba – TAR Adrienn szerk.: *Országgyűlési választások – 2014. Aktuális közjogi és politológiai kérdések*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium. 67–87.
- TÉGLÁSI András (2015): A választási plakát mint kampányeszköz elhelyezésével kapcsolatos alkotmányossági problémák a 2014. évi választások során. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszerületi Egyetem. 131–149.
- TÓTH J. Zoltán (2012a): Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről*. Budapest, Nemzeti Közszerületi és Tankönyv Kiadó. 273–284.
- TÓTH J. Zoltán (2012b): Az alkotmánybírói egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.
- TÓTH J. Zoltán (2012c): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 3. sz. 11–19.
- TÓTH J. Zoltán (2012d): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 5. évf. 4. sz. 29–37.
- TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele. Az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybírói szerület gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.
- TÓTH Károly (2017): Az állandó lakóhelyen kívüli szavazás egyes kérdései a rendszer-váltás első éveinek jogalkotásában. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓS Y Zoltán szerk.: *A szabadság szerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 821–835.
- TÓTH Károly (2018): A lakóhelyen kívüli szavazás néhány problémája. In KARSAI Krisztina – FANTOLY Zsanett – JUHÁSZ Zsuzsanna – SZOMORA Zsolt – GÁL Andor szerk.: *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 937–943.
- TÓTH Zoltán (2015): Három választás 2014-ben. In TÓTH Judit szerk.: *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem. 110–120.

- TÖRÖK Bernát (2015): A politikai reklámozás magyar szabályozásáról. Érvek a médiakampány nagyobb szabadsága mellett. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem. 151–174.
- UNGER Anna (2014): A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum*, 18. évf. 4. sz. 5–21.
- VARGA Péter (2015): A nemzeti kisebbségek szabad választásokhoz való joga az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. *Kisebbségkutatás*, 24. évf. 4. sz. 142–154.
- VARGA Zs. András (2015): Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *Forum – Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 137–148.
- VÉRTESY László (2015): A választások és a választási kampány finanszírozása. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem. 81–113.
- WETZEL, Tamás – DEBISSO, Kinga (2015): Multiple Citizenship in Hungary. Recent Developments in a European Perspective. In SZABÓ, Marcel – LÁNCOS, Petra Lea – VARGA, Réka – MOLNÁR, Tamás eds.: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. The Hague, Eleven. 57–66.
- ZAKARIÁS Kinga (2015): Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *Forum – Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 149–162.

Cserny Ákos – Téglási András

Választójogi változások

Jogértelmezések, álláspontok és értékelések
a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről

Bevezetés

A 2010. évi választásokon kétharmados többséget szerzett kormánykoalíció alapjaiban alakította át hazánk közjogi berendezkedését, így a választási rendszert, a választójog anyagi és eljárásjogi szabályait is, amely mind hazai, mind nemzetközi szakmai körökben heves viták keresztjüzebe került. A Velencei Bizottság mellett számos tudományos publikáció és szakmai konferencia éles kritikákat fogalmazott meg a változások alkotmányosságát, EU-konformitását és tartalmi minőségét illetően.

Az új szabályozás alapján 2014-ben Magyarországon három választás is lezajlott: tavasszal az országgyűlési képviselők választása, valamint az európai parlamenti képviselők megválasztása, ősszel pedig a helyi önkormányzati választások. Ezt követően a jogalkotás a választási tapasztalatok tükrében már elsősorban a rendszer finomhangolására fókuszált.

Jelen írásunk keretében értelemszerűen nem vállalkozhatunk valamennyi, a tárgykört érintő neuralgikus kérdés mélyreható vizsgálatára. Célunk az, hogy reális képet adjunk a magyar választási rendszer átalakításával kapcsolatos, leginkább kifogásolt szabályozási elemekről. Az egyes témák, választási jogintézmények tárgyalása során utalunk a magyar jogirodalomban megjelenő pro és kontra szakmai és politikai érvekre, továbbá az adott kérdés kapcsán a vonatkozó esetjogra is, ideértve a választási szervek határozatait, továbbá az azt felülvizsgáló rendes bírósági és alkotmánybírósági döntéseket is, valamint felhasználjuk az elmúlt választásokon megszerzett tapasztalatokat is.

1. Az országgyűlési képviselőválasztás anyagi jogi szabályait érintő módosítások

A 2010 után átalakított választási rendszer szabályai először a 2014. évi választásokon „vizsgáztak” élesben. Míg a vegyes választási rendszer megmaradt, a parlamenti képviselők létszáma 386-ról 199-re csökkent, és a mandátumok kiosztásának módozatai is változtak.

Ezt a szakirodalom egy része annak a társadalmi elvárásnak való megfelelésként értékelte, hogy csökkenjen a politikai elit létszáma Magyarországon.¹

Az új rendszer szerint a 199 képviselői helyből 106 képviselőt egyfordulós, egyéni választókerületi rendszerben választanak, relatív többséggel. Míg a fennmaradó 93 képviselői helyet országos listán, arányos választási rendszer alapján osztják szét azok között a pártok között, akik „átlélik” az 5%-os választási küszöböt. Az országos listák esetében tehát csak arról a pártlistáról juthatnak be képviselők a törvényhozásba, amely a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább 5%-át megkapta. A közös pártlistára szigorúbb szabályok vonatkoznak: két párt közös listája nem kaphat mandátumot, ha a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább 10%-át, kettőnél több párt által állított közös pártlista esetében legalább 15%-át nem érte el. Az új szabályozás is fenntartja a töredékszavazat kategóriáját, amely az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott az a szavazat, amelyet az országos listán szereplő párt jelöltjére adtak le, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradt szavazatszám. Ez utóbbi mechanizmus az úgynevezett „győzteskompenzáció”.² A rendszer elmozdulása az országos lista kizárólagossága felé (a korábbi, területi listás szisztémához viszonyítva) mindenképpen a választási arányosság irányába hat.³

Az országgyűlési képviselőválasztás anyagi jogi szabályainak felülvizsgálata általánosságban azért látszott indokoltnak, mert azok még a majd 30 évvel ezelőtti rendszerváltozás során az akkori politikai pártok érdekei mentén meghatározott alkuk termékei voltak, és ennek megfelelően szabályozták az országgyűlési képviselők választását.⁴ A magyar választási rendszert érintő, előbb bemutatott alapvető változást az egyébként kritikus szakirodalom – európai mércével mérve is – elfogadhatónak találta.⁵ Mindazonáltal az egyfordulós választási rendszer kialakítása, a győzelemhez szükséges relatív többség és az érvényességi küszöb megszüntetése új megközelítést követelt meg a pártoktól is, amelynek következtében a szakértők a pártszerkezet tömbösödését vizionálták.⁶

1.1. A „győzteskompenzáció” szabálya

A legélesebb kritikák a rendszerszintű átalakítás részletszabályai közül talán az úgynevezett „győzteskompenzációval” összefüggésben fogalmazódtak meg. Már az Európai Biztonsági

¹ *Az új magyar választási rendszer* 8. A tanulmány ugyanitt utal arra is, hogy ennek a társadalmi elvárásnak eleget téve, 2010-ben, a választások után az Országgyűlés egyik legelső döntése volt, hogy az Alkotmány módosításával 386 helyett 200 főben maximalta az országgyűlési képviselők létszámát. A rendelkezés érdemi megvalósítására viszont az Alaptörvény elfogadása után esedékké vált új választási törvény elfogadásával került sor.

² A választási rendszer áttekintéséről lásd: CSERVÁK 2017, 21–29.

³ *Az új magyar választási rendszer* 14.

⁴ *Az új magyar választási rendszer* 17.

⁵ HALMAI 2014, 2.

⁶ HALMAI 2014, 2. Halmai ugyanakkor később azért kritikaként hozzászeli, hogy az anyagi jogi szabályokat kizárólag a kormánypárti képviselők szavazataival fogadták el, illetve az egyéni választókerületi mandátumok arányának növekedésével erősödött a rendszer többségi és aránytalan jellege, ami még jobban megkönnyíti a kétharmados mandátumarány kialakulásának nem kívánatos lehetőségét. HALMAI 2014, 5.

és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) jelentése a választási rendszer átalakításával kapcsolatban is azt emeli ki, hogy „[a]z ideai választások során ezen módosítás eredményeképp a Fidesz–KDNP hat további képviselői helyhez jutott”⁷.

A korábbi választási mechanizmusban töredékszavazatnak csak a mandátumot nem szerző jelöltekre leadott szavazatok számítottak, így kizárólag a rendszer kompenzációs hatása érvényesült. Az új választójogi törvény megoldása azonban a győztes egyéni jelöltek esetében is számol a töredékszavazatokkal. Töredékszavazatnak minősülnek ugyanis – a vesztes jelöltre leadott szavazatok mellett – a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatok.⁸ A „hivatalos kormányzati” indokolás szerint ez esetben is minden szavazat csak egyszer hasznosul, tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 15. § (1) bekezdés b) pontja szerint megkapott szavazatok a „győzteskompenzáció” hiányában elvesznének, mivel a mandátumszerzéshez a jelöltnek a második legtöbb szavazatot szerző jelölt szavazatainál eggyel többre van csupán szüksége. Az új szisztéma tehát hasznosítja a győztes jelöltre leadott azokat a szavazatokat, amelyek a mandátumszerzéshez nem szükségesek.

A „győzteskompenzáció” hazai rendszerével kapcsolatos jogirodalmi kritikák alapvetően megegyeznek abban, hogy a győztes egyéni jelölt pártjának „kompenzálása”, a jelöltállítás feltételeinek lazítása mellett politikai oldaltól függetlenül a mindenkori legnagyobb politikai erőnek kedvez.⁹ Mindez pedig – a szisztéma támogatói szerint – végső soron az ország stabilabb kormányozhatóságát erősíti.¹⁰ Ugyanakkor másfelől – a „győzteskompenzáció” bírálóinak véleménye alapján – e megoldás szembemegy a többségi ágon óhatatlanul kialakuló aránytalanságok ellensúlyozására hivatott kompenzációs mechanizmus logikájával,¹¹ ami egyúttal a választójog egyenlő súlyának indokolatlan korlátozását is eredményezi.¹²

A „győzteskompenzáció” pozitív és negatív kritikussai, ugyan más-más hangsúlyozással, de egyetértenek abban is, hogy e megoldás az európai gyakorlatban, sőt világszerte ismeretlen, azaz „hungarikum”.¹³ Bár a nemzetközi gyakorlatban a *scorporo* fogalma mint

⁷ OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report: *Hungary: Parliamentary Elections*. 6 April 2014. Warsaw, 11 July 2014. 2., bővebben: 7.

⁸ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 15. § (1) bekezdés b) pont.

⁹ LÁSZLÓ 2014b, 5. Számítások szerint a listáról kiosztott mandátumok belső arányai nem változnak jelentősen, ha szoros a választási végeredmény. Főlényes győzelem esetén azonban tovább nő a legtöbb szavazatot gyűjtő párt mandátumaránya a töredékszavazatok számításának változása miatt. *Az új magyar választási rendszer* 14.

¹⁰ *Az új magyar választási rendszer* 14.

¹¹ LÁSZLÓ 2014b, 6.

¹² HALMAI 2014, 3.

¹³ LÁSZLÓ 2014b, 6.; HALMAI 2014, 3. Ugyancsak „választási hungarikumnak” nevezte ezt az intézményt Kovács László Imre és Stumpf Péter Bence *Egy unortodox megoldás: a parlamenti választás új kompenzációs szisztémája* című előadásában. Lásd: FEJES 2013, 73.

korrekciós mechanizmus a választási rendszerben létező jelenség, először Olaszországban jelent meg az 1993. évi választási reform keretében.¹⁴

Az Alkotmánybíróság is foglalkozott a „győzteskompenzáció” alkotmányosságának kérdésével a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában. Abból indult ki, hogy az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. Ennek megfelelően alakította ki a „győzteskompenzációt” tartalmazó szabályt. A törvényhozó széles mozgástere ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből ne következzenek olyan követelmények, amelyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéül szolgálnak. Az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójog elve önmagában nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, Alaptörvényben szabályozott garancia, ezért ennek sérelme sem az alapjogokra vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítéltető meg.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a „győzteskompenzáció” hatályos magyar szabályozásából mindezek mellett nem következik konkrétan meghatározott számú többletmandátum. A mechanizmus nem a választáson relatív többséget szerző jelölő szervezetet támogatja, hanem csupán (ha van ilyen) az egyéni választókerületi győztest jelölő szervezetet, amely nem feltétlenül azonos a választáson a végeredményt tekintve relatív többséget szerző jelölőszervezettel. A hatályos megoldásban csak jelentős számú, a győztesre leadott „töredékszavazat” eredményez mandátumot (feltéve, hogy jelölőszervezet áll a jelölt mögött, és ez a szervezet listát is állított). Ha kicsi a különbség az első kettő jelölt között a kerületekben – vagyis kevés a prémiumhoz vezető töredékszavazat –, nem keletkezik többletmandátum. Ezekre az érvekre alapozva az Alkotmánybíróság a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában azt állapította meg, hogy a magyar választási rendszer kompenzációs, arányosító szabálya önmagában nem sérti a választójoggal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

1.2. A lakóhellyel nem rendelkező külföldi választópolgárok szavazata

A korábbi szabályozás értelmében minden magyar választópolgárnak a szavazat-egyenértékűség elve alapján egy egyéni választókerületi és egy listás szavazata volt. Ennek megfelelően a népszuverenitás alanyai azonos jogokkal rendelkeztek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyit számított.¹⁵ Ez a hatályos rendelkezésekkel megváltozott,¹⁶ amelyek

¹⁴ Minden egyes megnyert egyéni körzet második helyezettjének szavazatait levonták a győztes jelölt pártjának listás voksaiból. Az olasz *scorporo* célja az volt, hogy az egyéniben vesztes kis pártok esélyeit növelje a listás mandátum megszerzésére, vagyis az egyéni eredmények alapján kialakult torzulások kompenzálása. A hagyományos *scorporo* egy olyan választási rendszerben alkalmazott korrekciós mechanizmus volt, ahol a 630 képviselői hely háromnegyed részét (475-öt) brit mintára, egymandátumos, egyéni képviselői, relatív többségi rendszerben választották meg, a fennmaradó 155 képviselőt pedig arányos rendszerben, pártlistán. Ilyen arányok mellett a rendszer korrekciós mechanizmusa indokolható. Az új magyar választási rendszerben azonban az egyéni választókerületi és listás mandátumok aránya közel azonos (53%–47%), így itt ez a fajta korrekció jelentősen eltértené a listás választásokon született választói akaratot. Ezért fordított *scoporóval*, módosított kompenzációként definiálható az új rendszer. CSERNY–PÉTERI 2017, 42.

¹⁵ CSERNY–PÉTERI 2017, 38–39.

¹⁶ Vjt. 12. §.

következményeképp vetődött fel a választójog egyenlőségére vonatkozó választási alapelv sérelme, mégpedig azért, mert a határon túli magyarok csak egyetlen szavazatot adhatnak le (a pártlistákra), míg a magyarországi lakcímmel rendelkezők két szavazatot (egyéni képviselőjelöltre és pártlistára is).¹⁷

A magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező magyar állampolgárok közti különbségtételt az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése teszi lehetővé, amikor előírja, hogy „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti”.¹⁸ A kritikus jogirodalmi álláspontok szerint ugyan a közös európai alkotmányos hagyomány egyaránt elfogadja (az állampolgárság feltétele mellett) a választójog lakóhelyhez kötését és annak mellőzését is,¹⁹ azonban a választott megoldás, amely a lakóhely alapján alanyi körönként tesz különbséget a választójogosultság tartalmában, e kontextusban szokatlan megoldásnak minősül.²⁰ Formális értelemben a törvényi szabályozás alkotmányosságának megteremtése miatt volt szükség az eltérés lehetőségének alaptörvényi szintű rögzítésére, tartalmilag azonban ez a szabály a választójog alkotmányi szintű korlátozásának tekinthető, a szavazatok számának egyenlőtlensége az alaptörvényi szabály ellenére alkotmányosan nem igazolható.²¹ Ami miatt tehát a kritikusok aggályosnak tartják ezt a megoldást, az az, hogy a külföldi magyaroknak nem lesz képviselőjük a magyar parlamentben, mivel csak a pártlisták versenyébe szállhatnak be.²² Ennek az egyenlőtlenségnek a kiküszöbölésére fogalmazódott meg általános javaslatként az úgynevezett „virtuális” választókerületek kialakítása a határon túli magyarok számára.²³

A kialakított hazai szabályozás mellett olyan érvek hozhatók fel, mint például hogy a „felszavazat” a jóval alacsonyabb érintettség okán védhető,²⁴ vagy e megoldás a szavazatok súlya tekintetében nem feltétlenül jelent elmozdulást az egyenlő választójog követelményétől.²⁵

Közvélemény-kutatási adatok alapján előzetesen vélelmezhető volt, hogy a külföldi magyar állampolgárok magyar belpolitika iránt érdeklődő kisebbségének elsöprő többsége belátható ideig inkább a jobboldali pártokat támogatja.²⁶ Mindezt pedig a 2014. évi választás

¹⁷ Jakab András elemzése szerint például ez a szabályozás sértheti a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 25. cikk b) pontját, illetve az *Emberi jogok európai egyezménye* 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét. Lásd: JAKAB 2011.

¹⁸ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés.

¹⁹ Lásd: *Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report* (2002). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Venice, 18–19 October 2002. 5., 14–15.

²⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓS 2014.

²¹ POZSÁR 2014, 2.

²² LÁSZLÓ 2014b, 5.

²³ LÁSZLÓ 2014b, 2–3., TRÓCSÁNYI 2013, 91. Ugyanakkor Kanada például ellenzi azt, hogy területét egy másik ország – még ha csak virtuálisan is – választási kerületnek nyilvánítsa, amikor a Kanadában élő állampolgárai számára biztosítja a szavazás lehetőségét. A külföldi, „virtuális” választókerületekben sok esetben nagyon kevés az egyéni induló, a diaszpóra tagjai sokszor keveset tudnak a jelöltekről, az őket állító pártokról. Kanadában például kifejezetten elleneztek az olasz pártok ott folytatott kampányait, ami igen feszültté tette a két ország közötti viszonyt a választási időszakokban.

²⁴ LÁSZLÓ 2014b, 5.

²⁵ Lásd: BODNÁR 2011, idézi POZSÁR 2014, 2. oldal, 11. lábjegyzet.

²⁶ LÁSZLÓ 2014b, 5. A szerző által hivatkozott felmérések, tanulmányok: KISS–BARNA 2013; RAVASZ 2013; LÁSZLÓ 2012

tások adatai teljességgel igazolták, mivel a határon túlról érkező szavazatok döntő többsége a kormányzó pártokat erősítette. E külhoni voksoknak a kormányzótöbbség megszerzése szempontjából nem volt jelentőségük a végeredményre, mindazonáltal e szavazatok nélkül a Fidesz–KDNP kétharmados többsége nem lett volna biztosítható az Országgyűlésben.²⁷

Mindebből következően a továbbiakban nem zárható ki akár olyan választási eredmény sem, amelyben a külhoni szavazatok döntő hatással lesznek a kormány–ellenzék relációra, ami magában hordozza egyúttal a magyar–magyar viszony megromlásának kockázatát is.²⁸ Ez pedig a demokratikus legitimitáció szempontjából is problémás lehet, mivel így azokon múlhat a kormányzati hatalom, akik nem viselik teljes egészében döntésük következményeit.²⁹ Ennek elkerülése végett a nemzetközi gyakorlatban a határon túli állampolgárok általában csak külön, limitált számú mandátumot eredményező rendszerben gyakorolhatják a választójogukat.³⁰

A Velencei Bizottság alapvetően pozitív megközelítéssel tekintett a külhonban élő állampolgárok választójogának biztosítására. Rögzítette, hogy az állampolgárság magában foglalja a választójogot, így a szavazati jog gyakorlását is, függetlenül attól, hogy az állampolgár hol él. A külföldön élő állampolgárok részére adott szavazati jog biztosítása egyfelől elősegítheti azt, hogy azok az anyaország politikai életében távollétük ellenére részt vehessenek. Ennek egyik megoldása pedig, amikor a külföldön élő állampolgárok speciális parlamenti képviselőt kapnak (például Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia, Horvátország). A külföldön élők részére garantált szavazati jog másfelől biztosítja az állampolgárok közötti egyenlőséget, valamint elősegíti a külföldön élő állampolgár nemzethez tartozását annak ellenére, hogy távol él az anyaországtól. Végső soron pedig a személyek szabad mozgása és az európai mobilitás is megkívánja azt, hogy a külföldön élők szavazati joga biztosítva legyen az anyaországi választások során.³¹

Az előbbieknél megfelelően a Velencei Bizottság és az EBESZ a magyar választójogi törvényről készített közös véleményében rögzíti, hogy a Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok részére megadott választójogot a Velencei Bizottság korábbi véleményében leírtakkal összhangban állónak találta, és kifejezetten üdvözölte a választójog általánossága irányába mutató változást. A jelentés nem kifogásolta, sőt a technikai körülményekkel kifejezetten igazolhatónak találta azt a különbségtételt, hogy a törvényhozó a külhoni magyar állampolgárok szavazati jogát az országos listára korlátozta.³²

²⁷ A magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok összesen 127 633 hasznosuló érvényes szavazatot adtak le, ami a végelszámolásba bekerülő 4 845 476 listás szavazatnak a 2,63%-a. László Róbert számítása szerint a külhoni voksok éppen egy mandátum sorsát változtatták meg, ezek nélkül az LMP-nek egytel több, a Fidesz–KDNP-nek eggyel kevesebb mandátuma lett volna. (A számításokból kimarad az a 796 külhoni voks, amelyek az 5%-os küszöböt el nem érő 14 pártra érkeztek.) LÁSZLÓ 2014a, 128.

²⁸ LÁSZLÓ 2014b, 6.

²⁹ HALMAI 2014, 2.

³⁰ Franciaországban már az 1946. évi alkotmány biztosította a külhoni franciák szenátusi képviselőtét (kezdetben 3 szenátorral), majd az 1958. évi V. köztársaság jogszabályai a külhoni franciák szenátusi képviselőtét 12 főre emelte. A 2008-as alkotmányrevízió pedig bevezette a külhoni franciák nemzetgyűlési képviselőtét. Eszerint 11 képviselő van jelen a nemzetgyűlésben, akiket az anyaországgal azonos választójogi szabályok alapján, közvetlenül választanak. A portugál diaszpóra a világban 4 képviselőt juttathat a parlamentbe. Olaszországban pedig egy 2001-es törvénymódosítással tették lehetővé a külföldön élők szavazását. Ennek köszönhetően a határontúliak 6 szenátort és 12 képviselőt küldhetnek a törvényhozásba. TRÓCSÁNYI 2013, 87–88.

³¹ CDL-AD(2011)022. Rapport sur le vote a l'étranger.

³² CDL-AD (2012)012 Avis conjoint relatif a la loi sur les elections des membres du Parlement de Hongrie.

A hazai szabályozás szakmai megítélése szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának egy Törökországgal szembeni ítélete, amelyben úgy foglalt állást, hogy a török állam nem sértette meg a szabad választásokhoz fűződő, *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben* (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) rögzített jogot azzal, hogy a hat hónapnál régebben külföldön élő törökök csak pártlistákra szavazhattak, egyéni jelöltekre nem.³³

Összegezve tehát megállapítható, hogy a külhoni – vagyis az adott országban lakó-címmel nem rendelkező – választópolgárok választójogában nincs egységes, kialakult nemzetközi trend vagy bármely nemzetközi egyezményből eredő kötelezettség. Mindezek ellenére úgy véljük, hogy a választási szabályozás értékelése és revíziója során – már csak az állampolgárok közötti megkülönböztetés elvi problematikáját tekintve is – megfontolás tárgyát képezheti a külhoniak szavazategyenlőségének biztosítása érdekében a külhoni egyéni virtuális választókerület megteremtése.

1.3. A nemzetiségek parlamenti mandátumszerzésének szabályozása

A magyar választási rendszer korábban nem biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletét. Ugyanakkor a magukat valamelyik kisebbséghez tartozónak valló személyek és szervezetek korábban sem voltak elzárva attól, hogy jelöltként vagy jelölőszervezetként³⁴ elinduljanak a választásokon, rájuk azonban ugyanazok a mandátumszerzési szabályok vonatkoztak, mint a többségi nemzethez tartozókra.³⁵

Az új szabályozás a nemzetiségi képviselők parlamenti választásánál több ponton tartalmaz eltérést az általános szabályoktól: egyfelől az országos nemzetiségi önkormányzat kizárólagos listaállítási jogosultságának előírásánál,³⁶ másfelől akkor, amikor a nemzetiséghez tartozó személyeknek az új törvény szerint előzetesen – az adott nemzetiségiként történő regisztrálással – kell döntenüik arról, hogy az országgyűlési képviselőválasztáson pártlistára vagy kisebbségi listára akarnak-e szavazni.³⁷

Végül a választásokon induló kisebbségi jelölőszervezetek számára az új törvény kedvezményeket biztosít: rájuk az 5%-os listás küszöböt nem kell alkalmazni, illetve az első listás mandátumot az egyébként szükséges szavazatszám negyedével is megszerezhetik. Abban az esetben pedig, ha még a kedvezményekkel sem tud a nemzetiségi lista mandátumot szerezni, annak vezetője tanácskozási jogú „szószólóként” vehet részt az Országgyűlés munkájában.³⁸

Az így kialakított rendszerben a kisebbségi jelöltek és jelölőszervezetek számára biztosított kedvezmény nagysága a választójog egyenlőségén belül még elfogadható legnagyobb mértékű, a „szószóló” intézménye pedig biztosítja azt is, hogy a kellő választói támogatással nem rendelkező kisebbségek képviselői is megjeleníthessék álláspontjukat a parlamenti

³³ Oran v. Turkey (nos. 28881/07 and 37920/07).

³⁴ Jelölőszervezetként azonban csak akkor, ha olyan társadalmi szervezetek voltak, amelyek megfeleltek a párt-törvény rendelkezéseinek, azaz pártok voltak. Vö. a régi Vjt. 5. § (1) bekezdésével.

³⁵ CSERNY–PÉTERI 2017, 36.

³⁶ Vjt. 9. §.

³⁷ Vjt. 12. § (2) bekezdés.

³⁸ Vjt. 14., 16., 18. §§.

vitában.³⁹ Ugyanakkor minden kétségen felül áll az a tény, hogy a kedvezményes mandátum megszerzése többnyire csupán elvi lehetőség a legtöbb magyarországi nemzetiség számára, mivel közülük – számarányuknál fogva – mindössze kettőnek van egyáltalán reális esélye a kedvezményes mandátum megszerzésére.⁴⁰

A nemzetiségek parlamenti mandátumszerzésének szabályozása csaknem a rendszer-változás időszakáig nyúlik vissza. Már akkor is vita volt – és van mind a mai napig – a magyar jogirodalomban, hogy fennáll-e alkotmányos kényszer a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megteremtésére.⁴¹ Az Alkotmánybíróság már 1992-ben kimondta, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő, mivel nem biztosította a nemzetiségek képviselőit.⁴² Bár azt az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy a nemzetiségi jogok érvényesülésének nem szükséges feltétele a parlamenti képviselő, mégis úgy vélte, hogy a kisebbségi jogok rendszerében a jogvédelem leghatékonyabb eszköze az országgyűlési képviselő biztosítása. Erre válaszul az Országgyűlés 1993-ban elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, amely lehetőséget biztosított arra, hogy a magyarországi kisebbségek önálló önkormányzatokat hozhassanak létre. A nemzetiségek országgyűlési képviselőit biztosító szabályozásra ugyanakkor még mintegy 20 évet kellett várni.

A hatályos szabályozás legvitatottabb rendelkezése az, miszerint a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok pártlistára vagy kisebbségi listára szavazhatnak, amelynek következtében a nemzetiségi választók nem jutnak több szavazathoz, mint a többségi nemzet tagjai.⁴³ Az ezzel szemben megfogalmazott álláspont szerint viszont a kedvezményes nemzetiségi képviselő biztosítása mellett egyidejűleg a politikai képviselő korlátozására is sor került, ami pedig nem elfogadható a politikai közösség egyenlő tagjai között.⁴⁴ Ennek kiküszöbölésére fogalmazódott meg az a javaslat is, hogy a kétszavazatos (egyéni választókerületi és pártlistás) választás rendszerének érintetlenül hagyása mellett a nemzetiségek szószólókat küldhetnek az Országgyűlésbe.⁴⁵

A nemzetiségi választópolgárok voksolásának hazai gyakorlatát a választójog egyenlőségének sérelme miatt az EBESZ jelentése is bírálta. Eszerint „[a]z a tény, hogy nyilvánosan kellett regisztrálniuk, valamint az, hogy a nemzetiségi listás szavazólapok mindössze egyetlen választási lehetőséget tartalmaztak, végső soron leszűkítette a nemzetiségi szavazók választási lehetőségeit és megsértette a titkos szavazás elvét. Az intézkedések továbbá nem segítették elő a folyamatban való részvételüket vagy láthatóságukat.”⁴⁶

A téma tárgyalása során végül lényeges megjegyezni annak az álláspontnak a megjelenését, miszerint a teljes értékű parlamenti mandátum a hazai viszonyok között nem is kívánatos.⁴⁷ A magyar kisebbségi szabályozás 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ismer el, így valamennyiük mandátumhoz jutása az Országgyűlésben őket helyezné a mérleg nyelve

³⁹ HALMAI 2014, 4.

⁴⁰ CSERNY–PÉTERI 2017, 37.

⁴¹ *Az új magyar választási rendszer* 28. oldal, 35. lábjegyzet.

⁴² 35/1992. (VI. 10.) AB határozat.

⁴³ HALMAI 2014, 4.

⁴⁴ POZSÁR 2014, 3.

⁴⁵ POZSÁR 2014, 3.

⁴⁶ OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report: *Hungary: Parliamentary Elections*. 2., bővebben: 22–23.

⁴⁷ HALMAI 2014, 4.

szerepébe, amihez a választói támogatottságuk hiányozna.⁴⁸ A 2014. április 6-i választások eredményei alapján egyetlen kisebbség sem szerzett kedvezményes mandátumot. Ez akár a kialakított rendszer kudarcának tűnhet, ám ezzel egyes szakértők szerint egy nagyobb bajt sikerült megelőzni: azt, hogy egy nemzetiségi képviselõn müljon az abszolút, esetleg a kétharmados parlamenti többség.⁴⁹

1.4. Az egyéni választókerületek kialakítása és korrekciója

A választókerületi beosztásról az 1989. évi kerekasztal-tárgyalások sodrában az állampárti vezetés döntött saját hatáskörben, és csupán annak elfogadását követõen került a kérdés az Ellenzéki Kerekasztal elé.⁵⁰ Így aztán az ellenzéki, demokratikus erõk jelentõsebb ellenkezése nélkül – tekintettel arra, hogy a tárgyalásokon a választási rendszer egyéb elemeire fektették a fõbb hangsúlyt – válhatott véglegessé az állampárt által pártutasításos módon, bármiféle érdemi egyeztetés nélkül kialakított választókerületi beosztás.⁵¹ A választókerületek határait eszerint egy 1990-ben elfogadott minisztertanácsi rendelet⁵² határozta meg, amelyet alkalmazásának 20 évében egyszer sem vizsgáltak felül, noha ez messzemenõen indokolt lett volna, tekintettel arra, hogy az idõszak alatt a demográfiai változások következtében az egyéni választókerületi határok elavulttá váltak.⁵³

Az Alkotmánybíróság már 2005-ben megállapította, hogy az Országgyûlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy nem rendelkezett a választókerületek határainak rendszeres idõközönkénti felülvizsgálatáról.⁵⁴ A testület szerint a választókerületi aránytalanságok a választójog egyenlõségét sértik. A döntést az Alkotmánybíróság késõbb, 2010-ben is megerõsítette,⁵⁵ ugyanis az Országgyûlés az alkotmányellenes helyzetet a 2005. évi AB határozatban megállapított 2007. június 30-i határidõig (és késõbb) sem szüntette meg. Mindebbõl az a következtetés is levonható, hogy az akkori kormányzó politikai erõknek – akik most ellenzékben vannak – nem állt érdekükben a fennálló választókerületi beosztás megváltoztatása.⁵⁶ A hatalmon lévõ politikai pártok elkötelezettségének hiányát jól mutatja, hogy az Országgyûlés nemcsak azokat a módosításokat nem fogadta el, amelyekhez kétharmados többség lett volna szükséges, hanem a választókerületek arányosítását sem hajtotta végre, amelyhez egyszerû többség is elegendõ lett volna.⁵⁷

A Velencei Bizottság meghatározta a választókerületek kialakításával szemben kialakult alkotmányos elvárásokat. Ezek szerint

- a választókerületi határok megállapításakor a következõ szempontokra lehet tekintettel lenni: a népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élõk aránya;

⁴⁸ HALMAI 2014, 4.

⁴⁹ LÁSZLÓ 2014b, 6.

⁵⁰ *Az új magyar választási rendszer* 17.

⁵¹ *Az új magyar választási rendszer* 17.

⁵² Az országgyûlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet.

⁵³ *Az új magyar választási rendszer* 17–18.

⁵⁴ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.

⁵⁵ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.

⁵⁶ *Az új magyar választási rendszer* 18.

⁵⁷ *Az új magyar választási rendszer* 18.

- a választókerületek meghatározásakor szintén figyelembe lehet venni a földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalakat;
- 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. Ettől csak kivételes körülmények között lehet eltérést engedni, így például az adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme vagy a szórványosan lakott területegységek védelme érdekében;
- a választókerületi határokat legalább 10 évenként felül kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban;
- a választásokat megelőző egy évben a választási rendszert, különösen pedig a választókerületi beosztást érintő változtatásokat indokolt elkerülni;
- a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén egy többségében független személyekből álló bizottság véleményét ki kell kérni.⁵⁸

A Vjt. a választókerületek meghatározásának új szabályaival⁵⁹ a választójog egyenlőségének előbb említett alkotmányos követelményét törekszik megteremteni. E szándékot a Velencei Bizottság is üdvözölte. Kifogásolta azonban, hogy egy-egy megyén belül az egyes választókerületek szavazói között az eltérés meghaladhatja a nemzetközileg elfogadott 10%-os arányt.⁶⁰ A törvény ugyanis a kerülethatárok módosítását csak abban az esetben teszi kötelezővé, ha a választópolgárok száma több mint 20%-kal eltér (illetve ha egy megyehatár módosul). A nemzetközi standardokkal összhangban áll az is, hogy a Vjt. szerint a választókerületi beosztás módosítására a parlamenti választás évében vagy az azt megelőző évben már nem kerülhet sor. Ugyanakkor a Velencei Bizottság javaslata szerint a törvénynek rendelkeznie kellene a választókerületi határok legalább 10 évenkénti (de inkább gyakoribb) felülvizsgálatáról, így az Országgyűlésnek nem kellene megvárnia, hogy 20%-ot meghaladó különbségek alakuljanak ki.

Nem tartotta megfelelőnek a bizottság a választókerületi rendszer kialakításának és felülvizsgálatának eljárási szabályait sem, tekintve, hogy javaslata szerint a felülvizsgálatot egy független, állandó vagy ideiglenes, átláthatóan működő bizottságnak kellene elvégeznie, amelyben helyet kellene kapnia geográfusnak, szociológusnak, a pártok azonos számú képviselőjének és szükség esetén a nemzetiségek képviselőinek. Csak e követelmények megtartásával biztosítható ugyanis ebben a folyamatban a politikai befolyásolás és a *gerry-mandering* jelenségének kizárása.⁶¹

A Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a pártokból azonos számú képviselő vegyen részt a – választókerületek kialakításáról (és módosításáról) szóló – döntésekben. Ez ugyanakkor álláspontunk szerint felveti azt a problémát, hogy ezáltal a legkisebb, a parlamenti küszöböt épphogy csak átlépő párt is azonos súllyal esik latba, mint az akár egyedül kétharmados többséget szerző párt. Minél inkább törekszünk ugyanis a politikai konszenzusra, annál inkább távolodunk a többség akaratainak érvényre juttatásától, azaz a demokrácia alapelvétől. Ha ugyanis a döntéshez akár 100%-os egyetértést írnának elő, az éppenséggel

⁵⁸ Velencei Bizottság: *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Idézi CSERNY–PÉTERI 2017, 30–31.

⁵⁹ Vjt. 4. §.

⁶⁰ Opinion No. 662/2012, CDL-AD(2012)012.

⁶¹ Ehhez hasonló intézmény működik Nagy-Britanniában, ez az úgynevezett Boundary Commissions. LÁSZLÓ 2014b, 3.

bármelyik kisebbség erejét a többség rangjára emelné, mivel ezáltal bármelyik többségi döntéssel szemben abszolút vétőjogot biztosítanak a számára.

A magyar jogirodalomban is komoly kritikát kapott a választókerületi beosztás kialakításának 2011. évi, egyeztetés nélküli mechanizmusa, amellyel „politikailag manipulált választókerületi térkép” jött létre.⁶² Az ezzel ellentétes álláspont szerint ugyanakkor a *gerrymandering* gyanúját ébresztő, szokatlan formájú választókerületek nem láthatók a térképen, sőt furcsa vonalvezetésű kerületekkel inkább a korábbi rendszerben lehetett találkozni, például Komárom-Esztergom vagy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.⁶³

A Velencei Bizottság kifogásolta azt is, hogy a választókerületek kialakítása az új választójogi törvényben kétharmados többséggel szabályozott. A bizottság szerint minősített többséggel csak a kerületek kijelölésére vonatkozó szabályokat kellene meghatározni, a konkrét felosztást nem.⁶⁴ A vélemény annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy a választókerületek meghatározásának széles körű politikai konszenzus eredménye szerint kell történnie.⁶⁵

A választókerületi rendszer kialakításának jogi alapjait hazai viszonylatban is számos kritika érte, tekintve, hogy a jelenlegi kétharmados kormánytöbbség az egyébként számára kifejezetten kedvező, így *gerrymandering* tartalmú beosztást megváltoztathatatlaná tette a kétharmados arányt el nem érő kormánytöbbség számára.⁶⁶ Amíg ugyanis egyetlen politikai erő kezében összpontosul a szükséges kétharmados többség, addig jelentősebb kontroll nélkül módosíthatók a határok.⁶⁷ Abban az esetben viszont, ha politikailag ellenérdekeltek felek képesek csak összeadni a kétharmados többséget, nagy eséllyel képtelenek lesznek a megállapodásra.⁶⁸ Az ezzel ellentétes álláspont szerint a közzethatárok módosításához szükséges kétharmados többség kifejezetten garanciaként szolgál a *gerrymandering* jelenség elkerülése érdekében, mivel a kétharmados többséget politikai egyezség hiányában nehéz elérni.⁶⁹

A választókerületekkel kapcsolatos kritikák azonban felvetnek egy általánosabb jellegű kérdést: mennyiben biztosítja vagy éppen gátolja a kétharmados többség a széles körű politikai konszenzus kialakításának követelményét? A Velencei Bizottság ugyanis az Alaptörvényről adott véleményében,⁷⁰ majd később, 2012 júniusában öt magyar sarkalatos törvényről kibocsátott véleményében is azt hangsúlyozta, hogy a sarkalatos törvények tárgyköreire⁷¹ vonatkozó legfontosabb szabályok elfogadását indokolt valamilyen minősített többséghez kötni, azonban a vizsgált jogszabályok jóval túlterjeszkednek az alapelvek és a szabályozási keretek meghatározásának szintjén, és számos olyan részletszabályt

⁶² LÁSZLÓ 2014b, 5. Hivatkozva saját korábbi kutatásaira: MOLNÁR–LÁSZLÓ 2014, illetve Political Capital – Policy Research and Consulting Institute 2012.

⁶³ *Az új magyar választási rendszer* 11. Az összehasonlított térképeket lásd a 12. oldalon.

⁶⁴ FAZEKAS 2012, 92.

⁶⁵ FAZEKAS 2012, 92.

⁶⁶ HALMAI 2014, 1.

⁶⁷ LÁSZLÓ 2014b, 3.

⁶⁸ LÁSZLÓ 2014b, 3.

⁶⁹ *Az új magyar választási rendszer* 21.

⁷⁰ Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016

⁷¹ A vizsgált öt törvény az országgyűlési képviselők választásáról, az Alkotmánybíróságról, az ügyészségről, a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyési életpályáról, valamint a nemzetiségek jogairól szóló törvények.

tartalmaznak, amelyek módosításához az egyszerű többségnél nagyobb támogatottság megkövetelése a demokrácia elvét sérti. A Velencei Bizottság – a fentiek szerint – a kétharmados többség követelményét nem tekinti megfelelőnek a széles körű politikai konszenzus kialakításához.

A magyar Alkotmánybíróság a választókerületek szabályozási szintjét vizsgáló határozatában viszont úgy fogalmazott, hogy „valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés”.⁷²

Álláspontunk szerint itt értelemszerűen nem a konkrét számarányokon van a hangsúly, hanem – ahogy arra a magyar jogirodalmi kritikák is utalnak – azon, hogy egyetlen politikai erő kezében összpontosul-e a szükséges kétharmados többség. A jogirodalmi kritikák is arra fókuszálnak, hogy az egyszerű kormányzó többség esetében kompromisszumot igénylő kétharmadoságnak ez a funkciója nem tud megvalósulni abban az esetben, ha a kormánynak önmagában megvan a kétharmados többsége a parlamentben.⁷³

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kétharmados szabályozás követelményének érvényesítésekor azt kell vizsgálni, „hogy mi a kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi eleme”, azaz mi a lényeges normatartalma e szabályozásnak.⁷⁴ Az Alkotmánybíróság a minősített többség széles körű egyetértést igénylő funkciójából adódóan a kétharmados szavazatarány szükségességének vizsgálata során ezért azt elemzi, hogy „a széles körű konszenzus igénye az adott tárgykörben mire vonatkozott. Ez adott esetben megköveteli az alkotmányozó hatalom szándékának, a kialakult szabályozás történetiségének az elemzését is.”⁷⁵

A fentieket figyelembe véve, a választójog érvényesülésével és ezen belül az egyenlő választójog elvével közvetlen összefüggésben azok az alapvető elvek, szabályok és garanciák állnak, amelyek a választókerületek kialakításának és módosításának a választási rendszer lényegéhez tartozó kereteit adják. Az Alkotmánybíróság szerint a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése ezekhez a garanciális jellegű kétharmados törvényi szabályokhoz, illetve az Alkotmányban foglaltakhoz képest végrehajtó jellegű szabálynak minősül, összefüggésük a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Ezért az Alkotmánybíróság szerint a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, amelyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített.

Ugyanakkor, ami az alkotmányozó hatalom szándékának vizsgálatát illeti, álláspontunk szerint abból – vagyis az Alaptörvényből – még önmagában nem derül ki egyértelműen az a szándék, hogy az alkotmányozó a választókerületek kialakítását is kétharmados követelményhez kívánta kötni. Ennek normatív alapját csak a Vjt. 25. §-a adja meg, ami

⁷² 193/2010. (XII. 8.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság itt visszautalt egy korábbi, 1/1999. (II. 24.) AB határozatára.

⁷³ HALMAI 2014, 6.

⁷⁴ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

⁷⁵ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, 31/2001. (VII. 11.) AB határozat; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat; 4/1999. (III. 31.) AB határozat.

kimondja, hogy ez a törvény a mellékleteivel együtt sarkalatosnak minősül. Ez az ügynevezett sarkalatossági záradék azonban csak deklaratív jellegű, vagyis ez önmagában nem igazolhatja – és pláne nem keletkeztetheti – egy törvényi rendelkezés sarkalatosságát.⁷⁶ Ha ugyanis így lenne, akkor később bármelyik kormányzó többség bármely egyszerű többséggel elfogadott törvényi rendelkezését kétharmadossá tudná tenni. A Vjt. 25. §-ában foglalt sarkalatossági záradék az Alaptörvénynek olyan rendelkezéseit jelöli meg a kétharmadosság alapjaként, amelyek – a korábbi Alkotmány hasonló tartalmú rendelkezéseihez képest – önmagában nem indokolnák az Alkotmánybíróság korábbi értelmezésétől való eltérést.⁷⁷

2. A helyhatósági választási szabályok anyagi jogi rendelkezéseinek változása

A 2014. évi októberi önkormányzati választások előtt alig 4 hónappal az Országgyűlés módosította a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) fővárosi közgyűlés megválasztására vonatkozó szabályait. A módosítás eredményeként a fővárosi kerületek polgármesterei megválasztásukkal egyben a fővárosi közgyűlés tagjaivá is válnak. A 23 polgármesteren kívül még 9 képviselő kompenzációs listáról kerül megválasztásra a fővárosi közgyűlésbe.⁷⁸ A kompenzációs listára a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok kerülnek fel, méghozzá a kerületek közötti lakosságszám-arányok szerint súlyozva. Vagyis a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazata annyival szorozva kerül a kompenzációs listára, ahányszor több választópolgár lakik az adott kerületben (a legkisebb lakosságszámú kerülethez viszonyítva).

A törvénymódosításnál az egyik probléma annak időpontja volt. Stumpf István alkotmánybíró a szabályozás alkotmányosságát felülvizsgáló alkotmánybírói határozathoz⁷⁹ írt párhuzamos indokolásában utalt arra, hogy ezt a módosítást a helyi önkormányzati választásoknak az Alaptörvény által előírt időpontja előtt hozzávetőlegesen négy hónappal hirdették ki. Stumpf szerint ezért magát a választási rendszer lényegi szabályait érintő, a választás időpontjához időben ilyen közeli módosítás nem felel meg az Alkotmánybíróság által korábban utalásszinten felvetett, valamint a Velencei Bizottság által kifejezetten is megfogalmazott, a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos követelményeknek.

Stumpf István ehelyütt az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú véleményére (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) utal, idézve belőle annak

⁷⁶ A „sarkalatossági záradék” egy olyan rendelkezés, amely a törvények záró rendelkezései között megjelöli az adott törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyek az Alaptörvény valamely rendelkezései alapján sarkalatosnak minősülnek. Ez alapján tehát egy törvényben vegyesen fordulhatnak elő kétharmados és felel többséggel elfogadásra kerülő szabályok is. (Korábban, az Alaptörvény hatálybalépése előtt erre nem volt lehetőség, hanem ilyen esetben két külön törvényt fogadtak el.)

⁷⁷ Volt már arra példa az Alaptörvény hatálybalépését követően, hogy az Alkotmánybíróság egy sarkalatossági záradék kapcsán megállapította: egyes szabályok sarkalatossá minősítésével a jogalkotó túllépte az Alaptörvényben részére megállapított felhatalmazás kereteit. Ebben az esetben tehát az Alkotmánybíróság nem magukat a szabályokat minősítette alaptörvény-ellenesnek, hanem csak a szabályokat sarkalatossá minősítő rendelkezések egyes részeit. Lásd: 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [105].

⁷⁸ Övjt. 6. §.

⁷⁹ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

63–66. pontjait, amelyek a dokumentum második, úgynevezett magyarázó jelentésében (*Explanatory Report*) találhatóak. A dokumentum első felét képező irányelvek (*Guidelines*) között azonban a választási törvények stabilitásának követelményét a következőképpen fogalmazták meg: „A választási törvény alapvető elemeit, különösen a megfelelő választási rendszert, a választási bizottságok tagságát és a választókerület határainak megrajzolását nem szabad a választást megelőző egy éven belül módosítani, vagy az alkotmányba, vagy egy, a közönséges törvénynél magasabb szintű jogszabályba kell beleírni.”⁸⁰ Itt tehát egy vagylagos feltételről van szó, és bár vitathatatlan, hogy az egy éven belüli módosítás tilalmának az Övjt. módosítása nem felelt meg, ugyanakkor az alternatív feltételek közül a másodiknak igen, ugyanis az Övjt. sarkalatos törvénynek minősül,⁸¹ tehát a közönséges törvényeknél magasabb szintű jogszabály. Stumpf István idézett párhuzamos indokolásában utalt ugyanakkor arra is, hogy az ügyben elbírált indítvány ezt az összefüggést nem problematizálta, ezért az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat érdemben nem is foglalkozhatott ezzel a kérdéssel.

A módosítással kapcsolatos legfőbb tartalmi kifogás az volt, hogy az új szabályozás következtében a fővárosi közgyűlés 23 tagját a választópolgárok nem közvetlen szavazással választják meg, holott az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással [...] választják”.⁸² Ezt az érvet támasztja alá az, hogy külön jelölés nélkül még a közgyűlés tagjainak „választásáról” sem beszélhetünk. A fővárosi közgyűlésbe ugyanis nincs külön „jelölés”: ez a pozíció nem más, mint a polgármesteri tisztséggel járó járulékos funkció. Az egyik elvi álláspont szerint tehát a közvetlenség csak akkor érvényesül a maga teljességében, ha a választható jelöltek abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót a választások eredményeként majd betöltik. A Fővárosi Közgyűlés ez alapján nem választott testület, mert 23 tagját *erre a tisztségükre* nem választják. Igaz, hogy a kerületi polgármestereket közvetlenül választják a polgármesteri tisztségre, ebből azonban nem következik, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjának is választanak őket. A kompenzációs listákon összesített töredékszavazatok sem a Fővárosi Közgyűlésbe jelöltekre, hanem a kerületi polgármesterjelöltekre leadott szavazatok.⁸³

A másik álláspont szerint ugyanakkor a választás közvetlensége csupán azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak a választások során, és nem választási megbízottakat választanak. Ezek alapján a támadott szabályozás nem sérti a közvetlen választás alapelvét.⁸⁴ A választópolgárok közvetlenül választják meg a kerületi polgármestereket, akik a megválasztásuk következtében egyben a fővárosi közgyűlés tagjai

⁸⁰ „The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law.” Magyar fordítás és kiemelés: a szerzők.

⁸¹ Az Övjt. 24/A. § szerint e törvény I–V/A. fejezete, 22. §-a és 24. §-a az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

⁸² A törvénymódosítással szemben az Alkotmánybírósághoz forduló 57 országgyűlési képviselő (jobb- és baloldali ellenzéki pártok egyaránt) is lényegében ezt kifogásolta.

⁸³ Ezekkel az érvekkel támasztotta alá több alkotmánybíró is különvéleményében azt az álláspontját, hogy ez a szabály sérti a választás közvetlenségének elvét.

⁸⁴ Ezt állapította meg az Alkotmánybíróság többségi határozata is a támadott rendelkezések alkotmányosságai felülvizsgálata során.

is lesznek. Az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján ne alkothatna olyan választási rendszert, amelynek következtében a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt egyszeri szavazással választja meg.⁸⁵

Érdeemes utalni arra is, hogy a választások tipikus formája ugyan kétségtelenül a közvetlen szavazás, ám a demokratikus országokban a közvetett választásra több példát találhatunk. Így például az Egyesült Államok elnökét is közvetett módon választják, ahol a választópolgárok választási megbízottakra, elektorokra szavaznak, és az elektorok lesznek jogosultak a tényleges választásra. Minderre az Alkotmánybíróság többségi döntése is utalt, hozzátéve még azt is, hogy a magyar önkormányzati választások során 1990-ben az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény két esetben is intézményesítette a közvetett választást. A fővárosi közgyűlés 22 tagját a fővárosi kerületek képviselőtestületei választották meg, a megyei képviselőtestület tagjait pedig a községi és városi képviselőtestületek által választott küldöttgyűlés szavazta meg. Mindezek mellett az önkormányzati választásokra vonatkozó szabályozás módosításánál az a kifogás is felmerült, hogy sérül az egyenlő választójog követelménye is, mert az egyes fővárosi kerületek választópolgárainak szavazatai különböző súllyal esnek latba, mivel az egyes kerületekben élő választópolgárok száma jelentős eltérést mutat.

A választójog egyenlőségéből fakadó alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság a fővárosi önkormányzati rendszer sajátosságaira tekintettel értelmezte és alkalmazta. Mivel az egyes fővárosi kerületek lakosság száma között jelentős (akár hatszoros) eltérés van, az Alkotmánybíróságnak a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában értékelve arról kellett állást foglalnia, hogy az egyenlőtlenesség kompenzálására, az egyenlőség szűken vett sérelmének kiegyenlítésére a jogalkotó által beépített szabályok alkalmasak-e.⁸⁶

A fővárosi kerületek eltérő lakosság számából adódó, a választójog egyenlőségének sérelmét eredményező állapot kiegyenlítésére vezette be a törvényhozó azt a döntéshozatali szabályt, amelynek értelmében a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosság számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt. A kettős többségi rendszer célja annak biztosítása, hogy a fővárosi közgyűlésben a döntések meghozatalakor a fővárosi kerületek összességében a lakosság számuk arányában legyenek képviselve. Az Alkotmánybíróság megállapította: a fővárosi önkormányzat hatékony és eredményes működése, a kerületi polgármesterek integrálása a fővárosi közgyűlésbe, a fővárosi kerületek történelmileg kialakult határai alkotmányosan

⁸⁵ Erre az Alkotmánybíróság is rámutatott, hozzátéve még, hogy a fővárosi önkormányzati választási rendszer részbeni átalakítására megfelelő és elfogadható indok volt, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzati rendszer két szintjének működési problémái orvoslására a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe kívánta integrálni.

⁸⁶ Több alkotmánybíró azonban a különvéleményében egyértelműen a választójog egyenlőségének sérelmét látja a támadott szabályozásban. Álláspontjuk szerint ugyanis – utalva a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatra – „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki”, ilyen esetben már orvoslásra sincs mód, az abszolút határt szab a törvényhozónak.

elfogadhatóvá teszik az eltérést az egyes kerületek lakosságszámához igazodva, mert az eltérésekből adódó különbséget megfelelően ellensúlyozza a kettős döntéshozatali rendszer.⁸⁷

A választójog egyenlőségéből származó alkotmányossági követelmények tartalmának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú véleményét, amelyben a *Code of Good Practice in Electoral Matters* a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősíti a választójog egyenlőségét. A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét, ám a földrajzi, közigazgatási és történelmi határvonalak számításba vehetők.

A törvénymódosítással kapcsolatban azt is kifogásolták, hogy a választójog egyenlőségének alapelve az a szabály is sérti, amely a kompenzációs listás mandátumszerzés körében a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok súlyozását írja elő, mivel ez a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazatának sokszoros súlyt ad. Az Alkotmánybíróság – helyt adva az erre irányuló indítványnak – megállapította, hogy a kompenzációs listás megoldáshoz kapcsolódó, a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag és ezáltal alkotmányossági szempontból sem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás másfajta egyenlőtlenséget 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 a súlyozási rendszer tehát önmagában nézve szemben áll a választójog egyenlő értékűségével, ezért az Alkotmánybíróság a törvénymódosításnak ezt az elemét megsemmisítette.⁸⁸

3. A választási eljárás egyes elemeinek változásai

3.1. Az új jelöltajánlási rendszer problematikája

Magyarországon a rendszerváltozást követően létrejött választási szabályozás egyik legvitatottabb, legproblémásabb eleme a jelöltajánlás mechanizmusa. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság egyik első határozatában⁸⁹ azt alkotmányosnak minősítette, ez a rendszer folyamatos szakmai kritikák kereszttüzében állt. Az Alkotmánybíróság később is több döntésében foglalkozott az ajánlási rendszerrel, illetve az azzal kapcsolatos visszaélésekkel. Ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy a törvényhozó az ajánlás és jelölés számos

⁸⁷ Ezzel szemben egyes különvéleményekben azt az álláspontot olvashatjuk, hogy a kettős döntéshozatali rendszer alkalmatlan a választójog egyenlőtlenségének kiegyenlítésére, utalva itt például a titkos szavazásokra. Titkos szavazás esetén azt ugyanis nem lehet megállapítani, hogy melyik kerületi polgármester szavazott igennel, így melyik kerületi polgármester szavazatát kell beleszámítani a „főváros lakosságszámának több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazatába”.

⁸⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat 1. pont.

⁸⁹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat. Az indokolás szerint a választópolgár maga jogosult eldönteni, hogy az ajánlás érdekében felfedi-e bizonyos személyes adatait egy párt, illetőleg a választás törvényességét ellenőrző szervek előtt vagy sem, a választójogi törvény csupán ajánlási jogot ad a választópolgárnak, de nem teszi kötelességévé, hogy éljen is ajánlási jogával.

módozatát választhatja, amely a választási jog alkotmányos funkcióját szolgálja, de természetesen visszaélések az ajánlási szelvényvel összefüggésben maradéktalanul nem zárhatók ki,⁹⁰ az esetleges visszaélések tekintetében azonban a Btk. megfelelő szankciót állapít meg.⁹¹

Az adatvédelmi biztos ajánlásaiban ugyanakkor adatvédelmi szempontból aggályosnak találta az ajánlószelvények gyűjtésével kapcsolatos, valamint a kampány során alkalmazott adatkezelést.⁹² Ennek oka elsősorban az volt, hogy a rendszer működése a személyes adatok, ráadásul a különleges (politikai meggyőződésre vonatkozó) adatok tömeges kezelésével járt együtt, ami pedig – különösen ilyen mennyiségben – adatvédelmi szempontból szükséges garanciák hiányában a visszaélés lehetőségét hordozta magában.

Sokáig problémát jelentett a fentiekén túl az a választási gyakorlat is, hogy az ajánlószelvényt a névjegyzékbe való felvételről szóló értesítővel egyidejűleg juttatták el a választókhöz, amely így tartalmazott az ajánlószelvény kitöltéséhez szükséges minden adatot. Emiatt rendszeresen előfordult, hogy a postaládákban eltűntek az ajánlószelvények és az értesítők, amelyek következtében a választópolgárok személyes adatai fokozott veszélynek voltak kitéve.⁹³

A jelöltajánlás rendszeréről kialakult képet színezte az is, hogy – az „egy választó, egy ajánlás” rendszere miatt – az ajánlószelvényeket egyes jelöltek, illetve jelölőszervezetek a hatékonyabb gyűjtés érdekében fénymásolással hamisították,⁹⁴ majd pedig a 2010-től bevezetett, biztonsági jelzéssel ellátott ajánlószelvényeket adták-vették az ajánlószelvények piacán, amely jelentősen veszélyeztette a választások tisztaságát.⁹⁵

Végül hozzá kell tennünk, hogy a jelöltajánlás 2010. évi választásokkal bezárólag működő rendszere – tekintettel a kisebb szervezetek számára nehezen teljesíthető feltételre – fennállásának 20 éve alatt gyakorlatilag a választási rendszer „nulladik” fordulójaként funkcionált, tekintettel arra, hogy a nagyobb pártok már ekkor kiszorították ellenfeleik többségét a későbbi versenyből.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) megszüntette a jelöltajánlás korábbi, sokat bírált és problematikus rendszerét, és új mechanizmust alkotott. A jelöltek ajánlása a törvény értelmében ma – a népszavazási kezdeményezéseknél már jól bevált aláírásgyűjtés módszere alapján – ajánlóívben történik. Az ajánlóívre a választópolgárnak rá kell vezetnie a nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét, valamint anyja nevét.⁹⁶

Az új rendszer számos tekintetben előrelépést jelentett.⁹⁷ Annak köszönhetően, hogy a sikeres jelöltállításához a korábnál jóval kevesebb ajánlás összegyűjtése is elegendő, valamint arra is tekintettel, hogy egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat,⁹⁸ gyakorlatilag megszűnik az ajánlás „nulladik választási forduló” funkciója, a jelölés sikeressége a legtöbb induló számára könnyen elérhetővé válik.⁹⁹ A korábbi választások során ugyanis a prob-

⁹⁰ 19/1994. (IV. 1.) AB határozat.

⁹¹ 1243/B/1993. AB határozat.

⁹² 381/H/2002; 750/H/2006.

⁹³ *Az új magyar választási rendszer* 40.

⁹⁴ RÉVÉSZ 2013, 76.

⁹⁵ CSERNY 2010, 19.

⁹⁶ Ve. 122. §.

⁹⁷ Lásd: *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének közleménye* 2012.

⁹⁸ Ve. 122. § (3) bekezdés.

⁹⁹ Vjt. 6. §.

lémákat nagyrészt az generálta, hogy a nagy jelölőszervezetek – kampányszempontból egyébként érthető módon – nem elégedtek meg a törvény szerint megkövetelt elégséges számú ajánlószelvények összegyűjtésével, hanem maximális számú cédula megszerzésére törekedtek, és ezzel a kisebb pártokat ellehetetlenítették. A többes ajánlás következtében pedig lényegében az adatvédelmi visszaélések indítéka is megszűnt.¹⁰⁰ A választópolgárok a továbbiakban is kapnak értesítést arról, hogy rajta vannak a szavazóköri névjegyzéken, azonban az értesítő az ajánláshoz szükséges adatok közül két adatot nem tartalmaz – személyi azonosítót, a választó anyjának nevét –, ezért erősödik a személyes adatok kezelésének biztonságossága.¹⁰¹

Mindazonáltal az új jelöltajánlási szisztémával összefüggésben számos kritika is napvilágot látott, amelyek nagy részét a gyakorlati tapasztalatok igazolták. Adatvédelmi szempontból továbbra is aggályos, hogy a választópolgárok személyes adataihoz a jelöltek, jelölőszervezetek és a megbízásukból eljáró személyek hozzáférhetnek. A többes ajánlás pedig lehetőséget teremt arra, hogy a választókerületekben a jelöltek számára aláírásokat gyűjtő aktivisták kicserélhetik egymás közt a korábban összegyűjtött személyes adatokat, és hamis aláírásokat vezessenek rá az ajánlóívekre.¹⁰² A többes jelölés bevezetett mechanizmusa tehát magában hordozta a választópolgárok személyes adataival való visszaélés lehetőségeit.¹⁰³ Mindezt Patyi András, a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) elnöke a 2014. évi parlamenti választásokról készült beszámolójában is megerősítette, egyúttal indokoltan tartotta a jogalkotó részéről a többes ajánlás rendszerének újragondolását és a szabályok olyan irányú módosítását, amely alapján a választópolgár jelölési fajtánként csak egy érvényes ajánlással élhessen.¹⁰⁴

Az Országgyűlés azonban a parlamenti képviselőválasztásokat követően és azóta sem tett lépéseket a jelenlegi ajánlási mechanizmus alapjainak megváltoztatására,¹⁰⁵ sőt 2014-ben még az önkormányzati választási szabályozásba is átültette a többes ajánlás rendszerét.¹⁰⁶ A módosítás – amelynek egyik érdekessége, hogy ellenzéki képviselő indítványára került elfogadásra – indoka alapvetően az alábbi volt: „A kétharmados kormánytöbbség által elfogadott önkormányzati választási szisztéma azzal a szabállyal, hogy többes jelölés nem lehetséges, megteremti a nagy pártok, azaz a kormánypárt lehetőségét arra, hogy már a nála kisebb ellenfelek indulását is megakadályozza. Az a párt ugyanis, amely elsőként adja le a gyűjtőíveket, még szerencsés lesz, hiszen azokban kizárt lesz a többes ajánlás előfordulása. Amennyiben a jelöltet nyilvántartásba vevő határozat jogerőssé válik, utána hiába volt több aláírása az ajánlónak, ez az elsőként aláírt ajánlás érvényes lesz, a többi nem. Minél később adja le egy párt a gyűjtőíveit, annál nagyobb az esélye, hogy olyan aláírást találjanak benne, amely egy másik párt papírján már szerepel. Ha ehhez hozzáképzünk némi

¹⁰⁰ Révész 2013, 77.

¹⁰¹ *Az új magyar választási rendszer* 40.

¹⁰² MAGYARI 2014, hivatkozik rá: POZSÁR 2014, 7. oldal, 49. lábjegyzet.

¹⁰³ LÁSZLÓ 2014b, 7.

¹⁰⁴ Lásd: *A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán végzett tevékenységéről*.

¹⁰⁵ A Nemzeti Választási Iroda tájékoztatása alapján nem állnak rendelkezésre a többes jelölésekre vonatkozó összesített adatok, azaz nincsenek pontos információk arról, hogy hány választópolgár élt a többes ajánlás lehetőségével a 2014. évi választások során. Lásd: *Nem kimutatható, hányan ajánlottak több pártot* 2014, hivatkozik rá POZSÁR 2014, 8. oldal 50. lábjegyzet.

¹⁰⁶ Övj. 8. § (1) bekezdés.

szándékosságot, akkor egyes pártaktivistáknak kifejezetten érdekük lesz, hogy az ellenérdekelt felek gyűjtőíveit tömegesen aláírják, és ezáltal érvénytelenítsék azokat.¹⁰⁷

A jelöltajánlási rendszerből fakadó visszaélések gyanúja miatt egyes civil szervezetek a parlamenti választásokat követően arra buzdították a választópolgárokat, hogy a választási irodáknál kezdeményezzék annak kiderítését, miszerint melyik párt ajánlóívein szerepelnek, illetve lemásolták-e az adataikat a választási eljárás során.¹⁰⁸ A választópolgárok e témában történő kérelme és a választási irodák vonatkozó tájékoztatási kötelezettsége tárgyában a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) úgy foglalt állást, hogy az állampolgároknak csak a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslati határidő végéig van lehetőségük a tájékoztatás iránti kérelem benyújtására. Az ajánlóívek közül pedig csak azok lehetnek relevánsak az iroda tájékoztatásában, amelyeket az illetékes választási iroda az ajánlások ellenőrzésénél figyelembe vett, megvizsgált és rögzített. Tekintettel arra, hogy a választási irodák csupán a törvény által meghatározott, a jelöltté váláshoz minimálisan szükséges ajánlószámot ellenőrzik (bizonyos rátartással),¹⁰⁹ az összes leadott ajánlóívnél a teljes körű tájékoztatás az állampolgár számára legtöbbször nem megvalósítható, mivel ez esetben olyan ajánlóívről is információt kellene adnia az irodának, amelynek ellenőrzését az nem végezte el (mivel már biztosan megvolt a szükséges számú ajánlás). A választási irodák mentesítését a leadott ajánlóívek teljes körű átvizsgálása alól a NAIH elnöke állásfoglalásában az alábbiakkal támasztotta alá: „[A]rra tekintettel, hogy a jogalkotó relatíve rövid időt biztosított az ajánlások ellenőrzésére, méltán feltételezhetjük, hogy az adott esetben nagyszámú ajánlás áttanulmányozása aránytalan terhet róna a választási szervekre, ellehetetlenítené a választási szervek munkáját, végső soron pedig veszélybe sodorná a választások megtartását.” „A jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság és az ajánlások érvényességét ellenőrző választási iroda adatkezelése jellegénél, céljánál és funkciójánál fogva eltér a »klasszikus« értelemben vett adatkezeléstől. Sajátos jellege nagyrészt átmenetiségéből és különleges funkciójából fakad. A személyes adatok kezelésének kizárólagos célja annak megállapítása, hogy a jelöltként indulni szándékozó polgár megfelel-e a rá vonatkozó feltételeknek, és jelöltként indulhat-e a választásokon. A polgároknak az adatigénylése azt jelentené, hogy valamennyi aláírásgyűjtő ívet tételen és manuálisan át kellene tekinteni. Az ajánlóívek tartalmát ugyanis számítógépes adatbázisba rendezni nem lehet, mivel az duplikált adatállományt eredményezne, amely a kezelt információk különleges voltára, valamint az adatbiztonsági megfontolásokra való tekintettel súlyosan veszélyeztetné az érintettek magánszféráját. Alapul véve azt, hogy a jogalkotó relatíve rövid időt biztosított az ajánlások ellenőrzésére, méltán feltételezhető, hogy az adott esetben nagyszámú ajánlás áttanulmányozása aránytalan terhet róna az adatkezelő szervekre, ellehetetleníthetné a választási szervek munkáját, végső soron pedig veszélybe sodorná a választások megtartását.”¹¹⁰

¹⁰⁷ Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló T/146. számú törvényjavaslathoz T/146/4. szám alatt benyújtott módosító javaslat indokolását.

¹⁰⁸ *TASZ: megismerhetik a választópolgárok az ajánlóívek adatait* 2014.

¹⁰⁹ A Ve. 127. § (2) bekezdése alapján.

¹¹⁰ Lásd Péterfalvi Attila, *a NAIH elnökének állásfoglalása az ajánlóívek vonatkozásában gyakorolható tájékoztatáshoz való jogról* 2014.

A megfogalmazottakkal szemben ugyanakkor egyfelől ellenérvként szolgálhat az a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat, miszerint nem lehet erőforrás kérdése a szabadságjogok és így az adatvédelmi jogok érvényesülése.¹¹¹ Másfelől a Fővárosi Törvényszék e tárgyban meghozott döntése alapjaiban más megközelítésről árulkodik, mint a NAIH elnökének állásfoglalása. Eszerint a személyes adatokra vonatkozó adatigénylés a választási eljárásban nem a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslati határidőig, hanem az ajánlóívek megsemmisítéséig tart.¹¹² A Fővárosi Törvényszék indokolásában úgy foglalt állást, hogy a választás eredményének megállapítását és annak jogerőssé válását követően az ajánlóívek ismételt áttanulmányozása nem jelent aránytalan többletterhet a választási bizottság számára.¹¹³ A Fővárosi Törvényszék döntése következtében a választási irodák megadták a kért tájékoztatást a választópolgárok számára.

A törvényhozó azonban még 2014-ben módosította a Ve.-t, lényegében a NAIH elnökének állásfoglalása szerint. Ennek értelmében a választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését elvégezte.¹¹⁴ A módosítás szerint továbbá az ilyen adatokról a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás. Ez utóbbi rendelkezést azonban az Alkotmánybíróság megsemmisítette arra tekintettel, hogy az indokolatlanul korlátozza a természetes személynek a rá vonatkozó személyes adatokról való tájékoztatás kéréséhez fűződő jogát, és így az alaptörvény-ellenes.¹¹⁵ Eszerint a személyes adatokra vonatkozó adatigénylésre a választási eljárásban továbbra is az ajánlóívek megsemmisítéséig van lehetőség.

A fentiek következtében kialakult jogi szabályozás ugyanakkor alkalmat teremt arra, hogy a megválasztott képviselők legitimitása esetlegesen megkérdőjelezhető legyen. A jobbiztonság alkotmányos alapelve többek között azt követeli meg, hogy a választással kapcsolatos visszaélések a választás folyamatában a lehető leggyorsabban kiderüljenek, és szankcionálják azokat. A jelenlegi helyzetben ugyanakkor a választópolgároknak a képviselőjelölt nyilvántartásba vételének jogerőssé válását követően is lehetőségük van kikérni az ajánlóíveken szereplő személyes adataikat. Ennek következtében az adatokkal való visszaélés megállapítása eredményeképpen utólagosan bármikor megkérdőjelezhetővé válhat a már megválasztott képviselő legitimitása.

A megoldást álláspontunk szerint tehát nem abban kellene keresni, hogy az adatigénylésre nyitva álló határidőt kitoljuk a választásokat követő 90. napig, hanem a jelöltek jogerős nyilvántartásba vételét kellene ahhoz kötni, hogy a választópolgárok esetleges adatigénylései során nem merült-e fel a személyes adataikkal való visszaélés. Hatékonyabb megoldás a problémára az ajánlóíveken szereplő aláírások tételes ellenőrzésének előírása lehetne, amire pedig a választási irodáknak jelenleg nincs törvényi felhatalmazásuk, két adatbázis (a választási és a személyi adat- és laccímnyilvántartás) törvényi felhatalmazás nélküli összekapcsolása pedig alkotmányellenes.

Végül akár azt is elő lehetne írni a választási irodák számára, hogy az ajánlóíveket aláíró személyeket az ajánlóívek beérkezését követően tájékoztassák az adott jelöltre

¹¹¹ Majtényi László hivatkozik az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára. Lásd: G. SZABÓ 2014.

¹¹² A Ve. 128. §. szerint az ajánlóíveket a szavazást követő 90. nap utáni első munkanapon kell megsemmisíteni.

¹¹³ Fővárosi Törvényszék 35.P.21.741/2014/4.

¹¹⁴ Ve. 2. § (4) bekezdés.

¹¹⁵ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat 2. pont.

vonatkozó ajánlás beérkezéséről és arról, hogy amennyiben a jelzett aláírást nem a választópolgár adta – következésképpen az adataival a választási eljárás során visszaéltek –, azt meghatározott határidőn belül jelezze az iroda felé.

A fentiek következtében talán nem minősül túlzónak az a vélemény, amely szerint az új ajánlási rendszer legalább annyi problémát okozott, mint amennyit megszüntetett.¹¹⁶ Mindezek pedig ismételten felvetik az egész ajánlási szisztéma újragondolását. Tudva azt, hogy az ajánlási rendszer problematikája csupán másodsorban eljárásjogi, elsősorban viszont politikai kérdés, a magunk részéről az ajánlás jelenlegi rendszerének gyökeres megváltoztatását szorgalmazzuk, mindenekelőtt például a kaucióval történő ajánlási forma meghonosításával és a hazai választási rendszerbe történő adaptálásával.¹¹⁷ A kaució intézménye több európai országban működik: az Egyesült Királyságban például 500 font letétbe helyezésével bárki felkerülhet a szavazólapra, és ha a választókerületében a jelölt elnyeri a szavazatok 5%-át, vissza is kapja a teljes összeget. Görögországban 150 eurót sem tesz ki a jelöltállítás, igaz, ez az összeg nem visszatéríthető. Litvániában, ahol vegyes rendszer működik, külön kauciót kell letenni az egyéni jelöltek és a pártlisták után, a visszatérítésük pedig teljesítményfüggő.¹¹⁸

3.2. A politikai hirdetések közzétételére vonatkozó szabályok

A politikai hirdetések közzétételénél és tartalmának értékelésénél számos vitás kérdés merült fel a 2014. évi választások során is. Ezek csupán egy része szólt arról, hogy melyek a megengedett, és melyek a tiltott kampányeszközök. A választási kampány korábbiakban megszokott eszközrendszere átalakulóban van, amit elsősorban az internetes kampánytartalmak elterjedése és mennyiségi növekedése jelez, alapvetően a televíziós politikai reklámok (például vitaműsorok) rovására.¹¹⁹

A politikai hirdetések közzétételére vonatkozóan a Ve.¹²⁰ csupán azokat az alapvető kritériumokat rögzíti, amelyek mentén a választási szervek és az azok döntését felülvizsgáló bíróságok – illetve új garanciális elemként az Alkotmánybíróság – azt vizsgálják, hogy vajon a kampány a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás vagy az esélyegyenlőség követelményeibe ütközik-e. Talán mondhatjuk, hogy a legutóbbi választási ciklus kampányidőszakában a korábbiakhoz képest kevesebbszer merült fel a véleménynyilvánítás szabadságának vagy a tényállítás és véleményalkotás elhatárolásának jogi problémája, tekintve, hogy a politikai reklámok jóval kisebb szerepet játszottak a folyamatban. A Ve. általános szabályait ugyanakkor ez esetben is a jogalkalmazói gyakorlat töltötte meg tartalommal, amelyeket az alábbi, kiragadott jogesetek szemléltetnek.¹²¹

Az egyik kampányfilmben egy majom a választásokban részt vevő két párt elnökének hangján szólalt meg, amelynek közlését az egyik médiaszolgáltató megtagadta. Az ügyben az NVB, a Kúria és az Alkotmánybíróság is szinte egybehangzóan azt állapította meg, hogy

¹¹⁶ POZSÁR 2014, 7.

¹¹⁷ Lásd erről például: CSERNY 2010, 21.

¹¹⁸ Lásd: *Hibák a rendszerben: audit a magyar országgyűlési választási rendszerről*.

¹¹⁹ Ennek okairól lásd a fejezet 3. pontjában írottakat.

¹²⁰ Ve. 2. § (1) bekezdés.

¹²¹ Lásd erről bővebben: CSERNY-PÉTERI 2017, 131–143., valamint 277–294.

az embernek állattal való azonosítása, a dehumanizálása sérti az emberi méltóságot, így a film tartalma az Alaptörvény rendelkezésébe ütközik.¹²²

Egy jogvita azzal volt kapcsolatos, hogy az egyik jelölt Facebook oldalán narancsot ábrázoló kép jelent meg (a narancs köztudottan a jelenlegi nagyobb kormánypart jelképe), amelyből a cikkek horogkeresztszerűen voltak kivágva, és alatta a Jobbik pártlogója jelent meg azzal, hogy „[i]llúzió ne legyen: ha megkapargatjuk a felszínt, akkor valami ilyesmi tűnik elő”. Ebben az ügyben a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban az volt az alapkérdés, hogy az úgynevezett negatív kampány során megengedhető-e az önkényuralmi jelképek használata. A Kúria döntése szerint az önkényuralmi jelképek használata nem áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés szerinti véleménynyilvánítás alapjogának védelme alatt. Mindez pedig azt eredményezi, hogy a Btk. 335. § (1) bekezdésében nevesített önkényuralmi jelkép választási kampány részeként való használata a használat céljának, következményeinek vizsgálata nélkül alkalmas a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására.¹²³

A kampány során egy képviselővel kapcsolatban szórólapon, valamint a sajtóban is olyan állítások jelentek meg, hogy a nevezett képviselő mindent megszavazott, ezért a választópolgárok most miatta fizetnek többet. Ebben az ügyben a tényállítás és a véleményformálás elhatárolását kellett vizsgálni. A Kúria ebből kiindulva azt állapította meg, hogy ha olyan módon gyakorolják a véleménynyilvánítást, hogy egyes tények elhallgatásával vagy elferdítésével megkísérlik a választókat megtéveszteni, ez nem egyszerű értékítéletnek, hanem hamis tényállításnak minősül, ami viszont nem megengedett a Ve. alapján.¹²⁴

Egy óvodában a képviselőjelölt az általa adományozott alma szétosztásában vett részt, amiről a helyi online portálok is tudósítottak. Itt az volt az alapkérdés, hogy ez a karitatívnak tűnő esemény megmaradt-e a jótékonyági tevékenységek szintjén, vagy politikai (kampány) tevékenységnek minősül, amely a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény szerint tilos. A Kúria abból indult ki, hogy az adomány szétosztásáról szóló online beszámolóok miatt ez az esemény a széles nyilvánossághoz eljuthatott, és ez már a választópolgárok befolyásolására alkalmas kampánytevékenységnek minősül, ami sérti a jelöltek közötti esélyegyenlőség alapelvét, valamint a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás elvét.¹²⁵

Az egyik legnagyobb vitát a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztáson talán a választási plakátok elhelyezésének kérdése váltotta ki. Ennek során például abban kellett állást foglalnia a választási szerveknek és a döntést felülvizsgáló bíróságnak, hogy járdán

¹²² Az Alkotmánybíróság a kúriai végzést felülvizsgáló 3122/2014. (IV. 24.) AB határozatában osztotta a Kúriának – és korábban az NVB-nek – azt az álláspontját, miszerint a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintett személyeket, mivel így a megjelenített állathoz kötődő esetleges negatív tulajdonságok közvetlenül a kampányfilmben kritizált személyekhez kapcsolódnak. Bár az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy az Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságunknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, amelyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. Jelen választási ügyben az érintetteknek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat – és ezzel az Alaptörvény II. cikkét és a IX. cikk (4) bekezdését – sérti meg.

¹²³ Kvk.I.37.443/2014/4.

¹²⁴ Kvk.IV.37.488/2014/3. számú határozat. A Kúria az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1986-os, Lingens kontra Ausztria ügyéből és az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatából indult ki.

¹²⁵ Kvk.II.37.395/2014/2.

lehet-e feltétel nélkül plakátot elhelyezni, vagy ehhez a tulajdonos hozzájárulása szükséges. A konkrét esetben az egyik választásokon induló párt festékszóróval ráfújta az úttestre, hogy szavazzanak az ő pártjára. A Kúria az ügyben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy főszabály szerint a plakát a kampányidőszakban korlátozás nélkül bárhol elhelyezhető,¹²⁶ így ebben az esetben az úton és járdán elhelyezett plakátokhoz a tulajdonos hozzájárulására nem volt szükség.¹²⁷

Más alkalommal a választási plakátok villanyoszlopokon való elhelyezése volt a jogalkalmazás fókuszában. A bizonytalan jogértelmezési helyzet kialakulásához és az egymásnak ellentmondó jogalkalmazói döntések megszületéséhez ez esetben a jogalkotás is jelentősen hozzájárult. A reklámtáblák közutak melletti elhelyezéséről szóló kormányrendelet¹²⁸ ugyanis kiterjesztette az előírásait a választási plakátokra. Mindez pedig azt jelentette, hogy a kampányra vonatkozó normatív szabályok egy részét ettől kezdve rendeleti szintű norma tartalmazza, azaz rendeleti szintű szabály korlátozta a kampányt, szemben a Ve. megengedő szabályaival. A konkrét ügy a választási plakátok főút melletti villanyoszlopokon történő elhelyezésével, illetve annak a választási szervek által történő betiltásával kapcsolatosan merült fel. Az ügy eltérő jogi megítélést kapott a választási bizottságok és a Kúria jogértelmezése következtében, sőt, még a Kúria ítélkező tanácsai is egymásnak ellentmondó döntéseket hoztak a hasonló tárgyú ügyekben,¹²⁹ ami pedig a jelöltek közötti esélyegyenlőség alapelvének sérelmét is magával vonhatta.¹³⁰ (A Kúria az egymásnak ellentmondó döntéseket azzal indokolta, hogy a későbbi ügyben jogilag sokkal megalapozottabb, szélesebb körű felülvizsgálati kérelmet kaptak, amit nem lehetett önmagában az előző döntés érveivel megválaszolni.)

3.3. Az állami és az önkormányzati szervek, valamint a társadalmi szervezetek részvétele a választási kampányban

Komoly kritika érte a 2014-es választási időszakot amiatt is, hogy a pártok médiakampányát a kormánypártok befolyása alatt álló közszolgálati médiára korlátozták.¹³¹ A kereskedelmi médiumok csak belátásuk szerint adhattak azonos mennyiségű ingyenes műsoridőt a vá-

¹²⁶ A Kúria itt visszautalt az NVB által is hivatkozott Kvk.II.37.307/2014/3. és Kvk.III.37.355/2014/3. számú döntéseire.

¹²⁷ Kvk.II.37.448/2014/2.

¹²⁸ Lásd az 5/2014 (I. 17.) Korm. rendeletet, amely módosította a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendeletet.

¹²⁹ Lásd a Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. számú határozatát, valamint a Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. számú végzését.

¹³⁰ Két alkotmánybíró, Salamon László és Szívós Mária a 3065/2014. (III. 26.) AB határozathoz írt különvéleményeikben ezt az álláspontot hangsúlyozták. Ugyanakkor a többségi határozat nem osztotta ezt. Az indokolás szerint a Kúria későbbi döntése következtében valamennyi jelölt azonos, a korábbi kúriai döntésben értelmezhethez képest kiterjesztett jogi feltételekkel használhat választási plakátot. Az AB határozat szerint a Kúria végzésében személyek közötti különbségtétel nem ismerhető fel, a benne foglalt jogértelmezés nem tesz különbséget képviselőjelöltek között.

¹³¹ Lásd például Harasztói Miklós, az EBESZ egykori sajtószabadság-felelősének kritikáját, aki szerint a hatályos szabályozás „az információ totális korlátozása. Ez azzal kezdődött, hogy törvénybe írták a politikai reklám tilalmát a rádiókban és a televíziókban, kivéve a közszolgálatinak csúfolt médiumokat.” BIRO 2014.

lasztásokon induló pártoknak, amire viszont a gyakorlatban – gazdasági érdektelenségük okán – szinte nem is került sor.

Az EBESZ sem hagyta szó nélkül az eseményeket, jelentésében így fogalmazott: „Mindent egybevéve a kampány alacsony intenzitású volt, egyes vidéki körzetekben pedig alig volt érzékelhető. A kampány hangvétele negatív volt és az érdemi kérdések megvitatása helyett nagyrészt korrupciós vádaskodásokban merült ki. A Fidesz hirdetéseivel csaknem tökéletesen megegyező kormányzati hirdetések használata egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtett, és nem tartotta teljes mértékig tiszteletben az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.4. bekezdésében előírt, az állam és a politikai pártok közötti világos szétválasztásra vonatkozó követelményt.”¹³²

Érdeemes itt felidézni a politikai reklámok médiaszolgáltatás útján történő közvetítésére vonatkozó szabályozás megalkotásának előzményeit. A Ve. 2012-ben elfogadott első változata olyan korlátozó előírást tartalmazott, amely szerint kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatók közvetíthetik a politikai reklámokat. E rendelkezést a köztársasági elnök alkotmányossági vétőjét követően az Alkotmánybíróság megsemmisítette¹³³ azzal, hogy „a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg”, továbbá „a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti”. Tekintve, hogy a közügyek megvitatásában mindenki részt vehet, „a politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is”. A többségi határozat indokolása mellett érdemes megemlíteni Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét is, aki nem értett egyet azzal, hogy a testület alaptörvény-ellenessé minősítette a kereskedelmi tömegmédiumok politikai kampányból való kizárását. Az alkotmánybíró szerint e rendelkezés a választási kampány legköltségesebb tételét képes radikálisan csökkenteni, mivel a kereskedelmi televíziók politikai reklámjai a percenkénti többmilliósi költségekkel a tapasztalatok szerint az összes pártot adósságba kergetik, és a politikai korrupció egyik legfőbb oka épp a választási kampányokhoz szükséges sok százmilliósi és milliárdos összeg előteremtése. Ez a szabályozás Pokol Béla szerint épp ennek kívánt gátat szabni, és a demokratikus politikai akaratképzés tisztasága mint alaptörvényi érték ezt a legnagyobb mértékben igazolja. Felhívja azonban a figyelmet arra is, hogy a következő választások lefolyása fényében létrejött tapasztalatok alapján célszerűnek látszik később megfontolni, hogy esetleg milyen további alaptörvényi követelményeket kell még előírni ahhoz, hogy ne legyen gond az egyenlőséggel a mindenkori kormánypártok és az ellenzék médiához jutása terén.

Az Alkotmánybíróság döntésének hatására az alkotmányozó az Alaptörvény negyedik módosításával a politikai reklámokra vonatkozó korlátozó szabályt az Alaptörvény részévé tette. A heves nemzetközi tiltakozások¹³⁴ hatására azonban az Alaptörvény ötödik

¹³² OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report: *Hungary – Parliamentary Elections 2014*, 2., bővebben: 12–13.

¹³³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

¹³⁴ Lásd a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról írt véleményét. *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session 2013*, 37–47. A Velencei Bizottság ebben a véleményében rögzítette, hogy „[m]ivel a kormánynak általában több lehetősége van a nyilvános megjelenésre, a kormányzó pártok helyzetét már emiatt is közvetetten elősegíti az, hogy annak képviselői a kormányzati tevékenységek és nyilatkozatok kapcsán médiafelülethez

módosítása részben feloldotta e korlátozást, eltörölve a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó előírást az alaptörvényi szabályok közül, megtartva ugyanakkor az ingyenes közzététel követelményét.¹³⁵

A jogirodalmi kritikák szerint a korlátozás feloldása azonban csak látszólagosnak bizonyult, tekintettel arra, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók közül a Ve. által előírt határidőig egy sem vállalta a politikai reklámok ingyenes közzétételét és ezzel a reklámidő egy része értékesítésének elvesztését.¹³⁶ Az Alaptörvény ötödik módosítása tehát hatásában fenntartotta a véleménynyilvánítás szabadságának korábbi korlátozását azzal, hogy azokon a csatornákon, amelyek a legtöbb választópolgárhoz jutnak el, ténylegesen nem kerül sor politikai reklámok közzétételére.¹³⁷

A jogirodalmi kritikák rávilágítanak arra, hogy a kormány kampánytevékenysége megjelenhet olyan felületeken, ahol pártok egyáltalán nem hirdethetnek, egyértelmű előnyt biztosítva ezzel a kormány mögött álló pártoknak a választási eljárásban.¹³⁸ A pártokkal ellentétben ugyanis kormányzati reklámok fizetett tartalomként is megjelenhetnek a kereskedelmi rádiókban és tévékben; ezek nem tartoznak a választási eljárási törvény hatálya alá. A közszolgálati médiumokban pedig, míg a pártoknak legfeljebb 470 perc reklámidőn kell osztozniuk, a kormányzati hirdetéseknek nincs időbeli korlátja.

Fontos megjegyezni, hogy a civil szervezetek kampánytevékenységére vonatkozóan sincs semmiféle korlátozás, elszámolási kötelezettségük szigorúsága pedig meg sem közelíti a pártokét, minek következtében megint a legjobb anyagi háttérrel rendelkező pártok jutnak aránytalanul nagy előnyhöz. Ők képesek ugyanis kiszervezni a kampányuk egy részét civil szervezeteknek, túlköltekezve a csak a pártokra vonatkozó 995 millió forintos limiten. Következésképpen a kritikák szerint nemcsak a politikai reklámok közzétételének korlátozása megy tehát szembe az európai alkotmányos gyakorlattal, hanem az a körülmény is, hogy eközben a szabályozás nem vesz tudomást arról a körülményről, hogy a politikai kampányra egyébként jelentős hatást gyakorló kormányzati kommunikációt semmilyen korlátozó szabály nem köti.¹³⁹ A problémakör megoldására általános javaslatként fogalmazódott meg az az elv, hogy minden felületen, ahol a kampánytevékenység tiltott a pártok

jutnak. A politikai hirdetések teljes tilalma a kereskedelmi médiában, amit Magyarországon többen néznek, mint a közszolgálati médiát, az ellenzéki pártokat meg fogja fosztani egy fontos lehetőségtől ahhoz, hogy hatékonyan tudják kommunikálni nézeteiket, és ezáltal ellensúlyozni tudják a kormány domináns pozícióját a média-megjelenések terén.”

¹³⁵ Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés.

¹³⁶ POZSÁR 2014, 5.

¹³⁷ POZSÁR 2014, 5. A szerző ennek kapcsán utal arra, hogy 2013 első negyedévében a közszolgálati műsorszolgáltatók közönségaránya mindössze 13,7% volt a teljes népesség körében.

¹³⁸ Például LÁSZLÓ 2014b, 5.

¹³⁹ POZSÁR 2014, 11. Lényegét tekintve hasonló kritikát fogalmaz meg Haraszi Miklós, az EBESZ egykori sajtószabadság-felelőse is, rámutatva arra, hogy „csak a pártokat érinti a tévé- és újságbeli korlátozás, miközben a kormány és a politikai mozgalmak szabadon hirdethetnek bárhol: tévében, újságban, plakáton, bárminemű korlátozás és elszámolás nélkül. Eközben a kormány az adófizetővel fizettette ki és átengedte a Fidesznek a reklámját: 'a Magyarország jobban teljesít' szlogent. Így 'társadalmi célú' kormányhirdetésnek álcázva zúghat a Fidesz-propaganda a televíziókban is, ahová párthirdetés elvben nem juthatna el.” B1RO 2014.

számára, ott tiltani kell a kormány, az önkormányzatok és a civil szervezetek számára is.¹⁴⁰ Mindezen kívül szigorúan szabályozni szükséges a civil szervezetek politikai kampánytevékenységét is.¹⁴¹

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan tehát a törvényalkotó továbbra sem kívánt állást foglalni a választási kampányban közzétett politikai reklámok és politikai hirdetések, valamint a Kormány hirdetései, az egyéb társadalmi célú hirdetések, és a civil szervezetek kampányainak viszonya kérdésében.

Ahogy a korábbi választási kampányok időszakában is megfigyelhető volt, a kormány hirdetései a kormányzó pártok üzeneteivel azonos tartalommal, azonban a törvény által szabályozott kereteken kívül juthatnak el a választópolgárokhoz, jelentős mértékben torzítva ezzel a választási kampányban a pártok esélyegyenlőségét. A megfelelő törvényi szabályozás hiányában a jogalkalmazónak (azaz a választási szerveknek és a bíróságoknak) kellett állást foglalnia abban a kérdésben, hogy meddig terjedhet az állami és az önkormányzati szervek jelenléte a választási kampányban.¹⁴²

E ponton szükséges utalni a 2016. évi népszavazási eljárás során meghozott kúriai döntésre, amely egyértelműen szól a kormány magatartásáról a választási kampányban. Eszerint „a Kormány helyzete nem összevethető az országgyűlési választásokban és azon népszavazási eljárásban, amelyet maga kezdeményezett: az első esetében kifejezetten hallgatásra köteles, az utóbbiban aktivitásra jogosított”.¹⁴³

A választási eljárás szabályairól szóló 1997. évi C. törvény a választási eljárási alapelvekről úgy rendelkezett, hogy ezeket az alapelveket csak a választásban érintett résztvevőknek kell biztosítani. A „választási jogalkalmazó szervek” korábbi értelmezése szerint ez azt jelentette, hogy a törvény szervi hatálya alá nem tartoznak a kormány és az önkormányzatok, mivel ezek a saját maguk feladat- és hatáskörében járnak el, következésképpen tevékenységüket nem lehet a választásban részt vevők ténykedéseként felfogni.

A Ve. jelenleg nem tartalmaz ilyen kitétel, ellenben úgy rendelkezik, hogy kampánytevékenységnek nemcsak a kampányidőszakban kampányeszközökkel folytatott tevékenység minősül, hanem minden olyan kampányidőszakban folytatott tevékenység is, ami alkalmas a választói akarat befolyásolására, illetve ennek a megkísérlésére. A Kúria ennek következtében úgy ítélte meg, hogy ezzel gyökeresen más helyzet jött létre a régi szabályozáshoz képest. Döntésében rögzítette, hogy a Ve. rendelkezéseit minden olyan esetben alkalmazni kell, amikor a választással összefüggő eljárási szabálysértés felmerül, függetlenül a jogszabálysértést elkövető személyének minőségétől.

Talán az első ilyen ügy egy önkormányzatnak azzal a tevékenységével kapcsolatban merült fel, amikor az működésének eredményeit tényszerűen rögzítő, népszerűsítő plakátot tett közzé a választási kampány időszakában, amellyel együtt – az önkormányzat működésében érintett – jelölőszervezetek is plakátokon népszerűsítették magukat. A Kúria a ki-

¹⁴⁰ LÁSZLÓ 2014b, 7. Ezzel kapcsolatban lásd még például a Kúria véleményét a Kvk.IV.37.359/2014. számú határozatában. Eszerint az államnak – és az önkormányzatoknak – a közhatalom létrehozásának folyamatában semlegesnek kell maradnia, amely akkor valósul meg, ha „a jelölő szervezetek és a jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni” a politizáló polgárokhoz.

¹⁴¹ LÁSZLÓ 2014b, 7.

¹⁴² Lásd erről CSERNY-PÉTERI 2017, 135–143., valamint 277–280.

¹⁴³ Knk.I.37.723/2016, Kvk.III.37.901/2016/2.

alakult helyzet megítélésénél rögzítette, hogy az önkormányzatnak nemcsak joga, hanem egyúttal kötelezettsége a választópolgárok tájékoztatása a helyi közhatalom gyakorlásáról és az eredményekről.¹⁴⁴ Amikor azonban a kétféle (állami/önkormányzati, valamint a jelölt/jelölőszervezet) kampánytevékenység (plakát) mind a színösszeállításában, mind pedig grafikai megoldásában összeért egymással, és e vizuális érintkezés felerősítette a jelöltek népszerűsítését, a helyzet megítélésében a Kúria az alábbi álláspontra helyezkedett: „A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Az azonos feltételeket tartalmazó jogi keret garantálja az állam semlegességét a politikai pártok küzdelemben. Ez a követelmény az önkormányzatokra is irányadó, tehát az önkormányzat – mint közhatalommal bíró szervezet – nem vehet részt a pártok országgyűlési mandátumért folytatott küzdelemben sem valamely jelölt, jelölő szervezet mellett, sem ellene. Ahogy az államnak, úgy az önkormányzatnak is kötelezettsége, hogy a politizáló polgárok pártpreferenciáinak egyenlő esélyű kifejezését szavatolja. Az állam, illetve a közhatalommal rendelkező önkormányzat a ténylegesen kialakult versenyhelyzetet nem befolyásolhatja, nem nivellálhat, de a különbségek növelése irányába sem hathat.”¹⁴⁵

A Kúria a kampánytevékenységre vonatkozó törvényi korlátozást tehát együtt értelmezte a jelöltek közötti esélyegyenlőség alapelvével. Ez pedig igen ingoványos terület, egyrészt a pártok alapvető és többszemponú különbözősége miatt, másrészt azért, mert gyakorlatilag kiküszöbölhetetlen az állam érintettsége a pártok kampánytevékenysége során. Ennélfogva rendkívül szűk az a mérlegelési tartomány, amelyben a választási szervek és az eljáró bírói fórumok érdemi döntést hozhatnak e tárgyban.

2014-ben mindazonáltal előfordult olyan önkormányzati jelenlét is a választási kampányban, amely a kvázisemlegesség elvét nem törte át. Egy fővárosi kerületi önkormányzat (választási) etikai kódexet tett közzé, amelyet az érintett jelöltek, jelölőszervezetek és a helyi sajtó képviselői is előzetesen aláírtak. Az önkormányzat pedig önként vállalta, hogy az etikai kódex aláírói számára térítésmentes plakáthelyeket biztosít a helyi sajtóban, és megjelenést a helyi televízióban. A Kúria véleménye szerint az esélyegyenlőség elve ez esetben nem sérül, mivel az induló szervezetek és személyek számára egyenlő feltételeket biztosított az önkormányzat, tekintettel arra, hogy valamennyiüknek lehetősége lett volna a kezdeményezéshez csatlakozni. A Kúria utalt arra is, hogy az etikai kódex szokásjogi intézmény, és szintén szokásjogi gyökerekkel rendelkeznek az egyes önkormányzatok által kihelyezett, a jelöltek által közterület-foglalási engedély nélkül, térítésmentesen igénybe vehető táblahelyek. Ezekben az esetekben az önkormányzatok tulajdonosként járnak el, és nem kötelező számukra a térítésmentes táblahelyek biztosítása. Abban az esetben azonban, ha az önkormányzat ingyenes táblahelyeket alakít ki, akkor a jelöltek vagy jelölőszervezetek kérelmére egyenlő feltételekkel kell ugyanazt a jogosultságot biztosítani.¹⁴⁶

Visszatérő problémaként jelentkezett a jelöltek, jelölőszervezetek helyi (önkormányzati támogatású) sajtóban való megjelenése. Ezekben az esetekben az egyik vitapont az volt, hogy politikai hirdetésnek tekinthető-e az, amikor az önkormányzati sajtóban egy jelölt ellen vagy egy jelölt mellett jelenik meg hirdetés. A helyi újságok és az időszaki lapok

¹⁴⁴ Kvk.IV.37.360/2014/2.

¹⁴⁵ Kvk.IV.37.360/2014/2.

¹⁴⁶ Kvk.I.37.364/2014/5.

ugyanis a médiatörvény alapján sajtóterméknek minősülnek, így a sajtótermék felelősséget visel a tartalomért a választási kampány során is. A Kúria álláspontja szerint a „politikai hirdetés” minőségének egyik feltétele – a Ve. 146. § b) pontja alapján – az ellenérték fejében történő megjelenés, amely a vitatott esetekben nem volt bizonyítható, így ezekben az ügyekben a megjelenés nem minősült politikai hirdetésnek.¹⁴⁷ Másik oldalról az önkormányzatok, illetőleg önkormányzati lapok választási kampányban való részvételével kapcsolatban is kiemelt jelentősége van az esélyegyenlőség alapelveinek, ahogy azt a Kúria egyik döntésében rögzítette is: „M megbomlik a választási versengésbeli esélyegyenlőség akkor, ha valamely jelölő szervezet vagy jelölt a kampány időszakában olyan támogatásban részesül, olyan segítséget kap, amely őt ésszerű indok nélkül privilegizálja más szervezetekhez és jelöltekhez képest. A választási versengés során megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény avagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.”¹⁴⁸

Ennek fényében van jelentősége annak az esetnek, amikor egy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság által kiadott lapban egymás mellett megjelenő írások megsértették a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. A Kúria mindkét alapelv megsértését megállapította azzal, hogy a helyi önkormányzatok kiadványaiban a települések prominens személyeinek többszöri megjelenítése általános jelleggel nem kifogásolható. Mivel azonban az önkormányzat sajtóterméke a helyi közhatalmat jeleníti meg, választási időszakban megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény vagy akárcsak látszat, ha a választási kampányban – semleges pozícióját feladva – az egyik jelölőszervezet vagy jelölt mellett tűnik fel. Ilyen esetekben politikai hirdetés hiányában is alkalmas lehet az adott lapszám arra, hogy helyi szinten megbontsa a jelölőszervezetek és a jelöltek közötti esélyegyenlőséget.¹⁴⁹ A Kúria döntését felülvizsgáló alkotmánybíróági határozat a Kúria e döntését a véleményszabadsággal, a szerkesztői szabadsággal való összeegyeztethetőség szempontjából vizsgálta. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a választási kampányban más időszakokhoz képest is különösen nagy jelentősége van a választópolgárok minél teljesebb körű tájékoztatásának. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez mindenekelőtt és leginkább a szerkesztés szabadságának elismerését, a tartalmi beavatkozás tilalmának tiszteletben tartását igényli az állam részéről, meghatározott körben azonban alkotmányosan indokolhatóvá és szükségessé válhat a tájékoztatást érintő egyes követelmények előírása. A médiaszolgáltatók tevékenysége mellett ebbe a körbe vonható a közpénzből fenntartott sajtótermékek működése is, a Kúria döntésében érvényesített követelmények pedig ezt a célt szolgálják. Ezért alkotmányjogi szempontból nem kifogásolható, hogy választás idején a széles értelemben vett „állam” (ideértve az önkormányzatokat is) kezében lévő sajtó szerkesztésével szemben a bíróság – a választójog gyakorlásával szoros összefüggésben, jelen esetben a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye alapján – más követelményeket támaszt az általa megállapított konkrét tényállás összes jellemzőjétől függően, mint máskor.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Kvk.IV.37.359/2014/2.

¹⁴⁸ Kvk.IV.37.359/2014/2.

¹⁴⁹ Kvk.I.37.394/2014/2.

¹⁵⁰ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat.

Egy másik ügyben a Kúria a helyi sajtóban megjelent közleménnyel kapcsolatosan a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve sérelmét vizsgálta. Döntésében rögzítette, hogy a jóhiszeműség és a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét csak akkor lehet megállapítani, ha az több a pusztá jogsértésnél. Önmagában a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmét a jogsértés még nem alapozza meg, hanem abban felismerhetően meg kell nyilvánulnia annak a szándéknak, amely a formális jogkövetés égisze alatt a jogintézményben rejlő tartalom kihasználására irányul. A Kúria elé tárt jelen tényállásban azonban ilyen többletelem, jelesül a választási eljárásban a jelölőszervezeteket és jelölteket a kampány idején megillető jogok gyakorlásakor e jogok eltérő célú kihasználása nem volt felfedezhető.¹⁵¹

Az egyik országos kereskedelmi média 50 másodperces műsorszámot tett közzé a kormány megbízásából a „Magyarország jobban teljesít” jelmondatral. Az NVB álláspontja szerint „a műsorszám megtekintése alapján megállapítható, hogy a képi megjelenítésből és a közlemény tartalmából nem vonható le olyan következtetés, ami szerint a Ve. szerinti politikai reklámról lenne szó, a műsorszámban egyértelműen megjelölésre került, hogy a kormány megbízásából készült, benne jelölőszervezet, jelölt neve nem szerepel, nem hangzik el. A műsor formai megítélése szerint ezért inkább közérdekű közlemény vagy társadalmi célú reklám volt.”¹⁵² A Kúria ehhez képest – az NVB döntését megsemmisítve – azt mondta, hogy amennyiben a politikai reklám fogalmi elemei fennállnak, akkor – függetlenül a megrendelő személyétől – a műsorszám tartalma alapján ez politikai reklámnak minősül. Így politikai reklámnak minősül az is, ha a jelölőszervezet célját, jelszavát népszerűsíti az adott műsorszám. E döntés elméleti mondanivalóját tekintve megegyezik a korábbi jogértelmezéssel: ha az állam valamely jelölőszervezet mellett a kommunikációt felerősítő módon lép be a kampányba, az adott esetben törvénysértést eredményez.¹⁵³

3.4. A kampányfinanszírozás új szabályozása

A választási kampányok finanszírozási szabályait a jogalkotó önálló törvényben rendezte.¹⁵⁴ Az új rendelkezés a kampányfinanszírozásban minden, országos listát állító párt számára 995 millió forint összegig tette lehetővé kampányköltségek elszámolását, amiből a párt támogatottságától függően 150–600 millió származhat az állami költségvetésből. Az egyéni képviselőjelöltek a kampányra a korábbi szabálynak megfelelően 1 millió forint (illetőleg annak a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított fogyasztói árindexszel növelt) összegű költségvetési támogatást kapnak.¹⁵⁵

A finanszírozási rendszerrel szemben a legélesebb kritika azzal kapcsolatban fogalmazódott meg, hogy míg az egyéni választókerületi jelöltek a szabályozásnak megfelelően, az állami támogatáshoz szigorú számadási kötelezettség mellett, kincstári kártyán jutnak hozzá, addig a pártok nem tartoztak tényleges elszámolási kötelezettséggel a nyilvántartásba vett jelöltjeik után arányosan növekvő összegű, közvetlenül folyósított költségvetési

¹⁵¹ Kvk.IV.37.359/2014/2.

¹⁵² 745/2014. számú határozat.

¹⁵³ Kvk.III.37.328/2014/6.

¹⁵⁴ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: kampányfinanszírozási törvény).

¹⁵⁵ Kampányfinanszírozási törvény 1. §.

támogatás után. A másik különbség pedig az, hogy míg az egyéni képviselőjelöltek költségvetési támogatását vissza kell fizetni, ha a jelölt nem éri el a szavazatok legalább 2%-át, addig az országos listát állító párt – jóval nagyobb mértékű – támogatását akkor sem kellett visszafizetni, ha a párt nem jutott be a parlamentbe.¹⁵⁶

A kritikák szerint az új szabályozás nem teremtett valóban átlátható kereteket a kampányfinanszírozás számára – amelynek forrása a költségvetési támogatásnak köszönhetően túlnyomó részben közpénz –, ebben a vonatkozásban tehát megmaradt az információs szabadság korábbi korlátozása, a választópolgárok a kampányban ténylegesen nem követhetik nyomom adóforintjaik elköltését.¹⁵⁷ Néhány előremutató elem bekerülését ugyanakkor még a kritikus szakirodalom is elismerte, így például a kincstári kártyát vagy a költési limit emelését és indexálását.¹⁵⁸ Ugyanakkor a lényegében ellenőrizetlenül elkölthető kampánytámogatás bevezetésével, illetve a jelöltek és a pártlisták közötti különbségtétellel a törvény szinte felhívott a kamupártok alakítására,¹⁵⁹ amely szabályozási hiányosságot a 2014. évi jelöltállítás körüli visszaélés-sorozat minden kétséget kizáróan bebizonyította.¹⁶⁰

A megalapozott kritikák alapján és a választási kampányfinanszírozási visszaélések elkerülése érdekében szinte szükségszerű volt a jogalkotónak az a 2017. évi módosító rendelkezése, amellyel a korábbinál lényegesen szigorúbb ellenőrzési és elszámolási kötelezettség bevezetését irányozza elő a pártlistás kampánytámogatásnál is. Ezenkívül fontos előrelépés a pártlistás kampánytámogatás visszafizetési kötelezettségének előírása abban az esetben, ha a pártlista a Ve. alapján kiesik, vagy nem éri el a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át. Amennyiben pedig a visszafizetési kötelezettség a listát állító párttól nem hajtható be, annak megfizetésére a párt tisztviselői egyetemlegesen, teljes vagyonukból kötelesek.¹⁶¹ Mindemellett tovább fehéritené a kampányfinanszírozás hazai helyzetét a kampánytámogatásnak a pártok számára kincstári kártyán történő kiutalásának – az egyéni jelöltekkel azonos feltételek melletti – előírása.

3.5. A kampánycsend megszüntetése

Az új választási eljárási törvény egyik fontos újítása, hogy a korábbi jogi szabályozástól eltérően a kampánycsend intézményét megszüntette. Bár arról az Alkotmánybíróság több alkalommal¹⁶² úgy foglalt állást, hogy meghatározott keretek között alkotmányosnak tekinthető, sőt a választások zavartalanságának lehetséges biztosítékeként önálló alkotmányos funkciója is meghatározható, ez azonban a gyakorlatban minden egyes választás alkalmával rendkívül nehezen ellenőrizhető és betartatható korlátozásnak bizonyult. A kampánycsendsértésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokban a választási bizottságok

¹⁵⁶ A Transparency International összefoglaló értékelésével kapcsolatban lásd: www.transparency.hu/Kampanykod_-_Vita_a_kampany_atlathatosagarol?bind_info=tag&bind_id=17 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.)

¹⁵⁷ POZSÁR 2014, 8–9.

¹⁵⁸ LÁSZLÓ 2014b, 7.

¹⁵⁹ Political Capital Institute–Transparency International Magyarország 2013, idézi LÁSZLÓ 2014b, 7. oldal, 13. lábjegyzet

¹⁶⁰ LÁSZLÓ 2014b, 7.

¹⁶¹ Kampányfinanszírozási törvény 8/C. §.

¹⁶² Lásd a 39/2002. (IX. 25.) és a 6/2007. (II. 27.) AB határozatokat.

eszköztelensége már jó ideje megkérdőjelezte az intézmény létjogosultságát, ilyenformán pedig alkalmas volt arra, hogy a választási szervek és az állampolgárok oldaláról ássa alá a választási rendszerbe és szervekbe vetett bizalmat, megkérdőjelezze a választójog következetességét és a választási norma végrehajthatóságát.¹⁶³ Mivel pedig a kampánycsend kétségkívül a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával járt, a választópolgárok jogérvényesítése szempontjából a szakirodalom szinte egyhangúlag üdvözlendőnek tartotta ezt a módosítást.¹⁶⁴

Tekintve, hogy a kampánycsend intézménye a választói akarat kinyilvánításának zavartalanságát biztosítja, megszüntetése akkor nem vezet alkotmányellenes helyzethez, ha a törvényhozó a választások zavartalanságát más eszközzel biztosítja – hangsúlyozta az Alkotmánybíróság.¹⁶⁵ Ennek megfelelően a Ve. a szavazás napjára bevezette a relatív területi kampány tilalmát, amelynek értelmében a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható.¹⁶⁶ A jogi szabályozás azonban számos előre látható választási helyzetre nézve bizonytalanságot hordozott magában, ezért az NVB már a választásokat megelőző jogértelmezésével elősegítette az egységes választási joggyakorlat kialakítását.¹⁶⁷

Az egyik alapvető kérdés az volt, hogy a 150 méteres közterületi határon belül korábban elhelyezett plakátokat el kell-e távolítani a kérdéses időszakban. Az iránymutatás kitért arra, hogy ez a relatív területi kampánytilalom az *aktív* kampánytevékenységet tiltja a választás napján, következésképpen a 150 méteres területen belül korábban jogszerűen elhelyezett plakátokat nem kell eltávolítani.

Az iránymutatás értelmezte azt is, hogy ha a szavazóhelyiségben, szavazóépületben vagy a 150 méteres közterületi határon belül olyan tartalom látható vagy hallható, amely valamelyik párt népszerűsítését szolgálja, akkor ez is sérti a kampánytilalmat, függetlenül attól, hogy ez az eszköz 150 méteren kívül helyezkedik el. Az NVB jogértelmezése szerint az áthaladó járműveken lévő választási plakát, illetőleg a választási plakátot hordozó közlekedési eszköz áthaladása a kampánytilalommal érintett területen nem sérti a kampánytilalmat. A tilalom megsértése csak akkor valósul meg, ha az áthaladás a menetrendszerinti járatokhoz képest rendszeres, illetve ott a várakozás rendszeres.

Az iránymutatás ugyanakkor nem tért ki arra, hogy a 150 méteren belüli magánterületen milyen tevékenység folytatható. Ha ugyanis a relatív területi hatály tilalmát a magánterületekre is kiterjesztenék, az a magántulajdon sérthetetlenségének az elvét is csorbítaná. Az iránymutatás a kampánytilalom alanyi körét is meghatározta, kimondva, hogy a szavazóhelyiséget magában foglaló épületben vagy a szavazóhelyiségben a választási szervek tagjai sem folytathatnak ilyen tevékenységet.

Az iránymutatásban foglaltak viszonylag egyértelmű helyzetet eredményeztek, ami biztosította a szabályok betartását elősegítő jogalkalmazói gyakorlat folytatását valamennyi szavazóhelyiségben és azok környezetében is. Mindezt igazolja az is, hogy a 2014. évi parla-

¹⁶³ Lásd erről: CSERNY 2010, 17.

¹⁶⁴ Például POZSÁR 2014, 6.

¹⁶⁵ 39/2002. (IX. 25.) és 6/2007. (II. 27.) AB határozat.

¹⁶⁶ Ve. 143. §.

¹⁶⁷ 11/2014. NVB iránymutatás a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről.

menti választások során összességében elenyésző volt azon ügyek száma, amelyek a relatív területi kampány tilalmának témakörével összefüggésben a NVB elé kerültek.

3.6. A szavazás titkosságának sérelme a választási eljárásban

A szavazatok leadásának folyamata a korábbi választásokon is kiemelt figyelmet kapott mind a választópolgár, mind a jogalkotó, mind pedig a választási szervek részéről. Míg azonban a korábbiakban szinte kizárólag a szavazólap szavazókörből történő kivételének kérdése jelentette a jogalkalmazás és a jogértelmezés legfőbb kihívását, a 2014. évi választások során újabb kérdések merültek fel a szavazatok leadása tárgykerében.

Az NVB már a választásokat megelőzően iránymutatást adott ki a szavazólapok szavazóhelyiségen kívülre viteléről és lefényképezéséről.¹⁶⁸ Eszerint sérti az Alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a szavazás titkossága választási alapelvét, valamint a választások tisztaságának, továbbá a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási alapelvét az a választói magatartás, ha a választópolgár a szavazatáról annak borítékba, illetőleg urnába helyezését megelőzően felvételt készít. A 1120/2014. számú határozatában pedig az NVB az előbbieken túl azt is kimondta, hogy a szavazóhelyiségben a választópolgárok mint magánszemélyek számára egymásról fényképfelvételek készítése sem megengedett. Tehát az NVB a korábbi iránymutatásához képest már nemcsak a szavazólapról, hanem a szavazóhelyiségekben a választópolgárok egymásról történő fényképfelvételét is általánosságban tilalmazott magatartásként értékelte, függetlenül attól, hogy a szavazólap a fényképfelvétel – a lezárt borítékra tekintettel – látszódik-e, vagy sem. Az NVB a határozata indokolásában a szavazat urnába dobása során történő fényképezést nem a szavazólapról történő felvétel készítésének tilalma miatt tartotta nem megengedhetőnek, hanem azon az alapon, hogy a szavazás egyes mozzanatairól a szavazóhelyiségben való fényképfelvételek készítése olyan helyzetet eredményezhet, amelynek során a választópolgár a választójog gyakorlásához szükséges mértéket túllépve tartózkodik, és más választópolgárokat a titkos szavazásra vonatkozó jogának gyakorlása közben megzavarhat vagy akadályozhat.

Ugyanakkor az NVB – a fenti határozatában – nem tartotta aggályosnak a szavazás titkossága szempontjából a papírból készült, úgynevezett mobil szavazófülkék alkalmazását, amelyet ugyancsak egy választópolgár egyéni kifogásában sérelmezett. Az indokolás szerint nincs jogi lehetőség a választások titkosságának érdemi vizsgálatára akkor, ha nem állnak rendelkezésre konkrét bizonyítékok (nyilatkozatok, iratok, tanúvallomás, tárgyi bizonyítékok), vagyis a kifogást tevőnek bizonyítania kell, hogy ténylegesen megzavarták a választójoga gyakorlása közben, ám valamely jogszabálysértés megvalósulásának absztrakt veszélye vagy a bekövetkezésének feltételezett lehetősége önmagában nem elegendő az érdemi vizsgálat lefolytatásához.

Ugyancsak nem állapította meg az NVB a szavazás titkosságának sérelmét amiatt, hogy a szavazatszámoló bizottság a választópolgár rontott és visszaadott szavazólapját megnézte.¹⁶⁹ Az indokolás szerint az urnába történő elhelyezést megelőzően, a szavazat-

¹⁶⁸ 12/2014. NVB iránymutatás a szavazólapok szavazóhelyiségen kívülre viteléről és lefényképezéséről.

¹⁶⁹ 1121/2014. számú határozat.

számláló bizottságnak rontottként átadott szavazólap tartalmát a bizottság tagjai tisztességüknel fogva,¹⁷⁰ a Ve. 182. § (2) bekezdésében rögzített ellenőrzés elvégzése céljából jogosultak megismerni, mégpedig különös tekintettel arra, hogy azt a választópolgár önkéntes elhatározásából adta át a választási bizottságnak.

A szavazatok leadásának előbb említett problémakörei ugyanakkor nem csupán a választási eljárásban, hanem a népszavazási eljárás lebonyolítása során is felmerülhetnek, mint ahogy ez a 2016. évi őszi népszavazás folyamatában történt. Ennek során az NVB az elé kerülő ügyek elbírálásakor következetesen ragaszkodott korábbi joggyakorlatához, a Kúria azonban két esetkörben is úgy gondolta, hogy változtat az NVB által kialakított jogértelmezésen.

A népszavazási eljárásban több alkalommal kellett döntenünk a választási szerveknek a szavazólap választási helyiségben történő lefényképezése tárgyában. A Kúria ezzel kapcsolatosan – ellentétesen az NVB ügybeli érvelésével és korábbi irányutatásán alapuló gyakorlatával – azt rögzítette, hogy önmagában nem sérti a választás, a szavazás titkosságát, ha a választópolgár a szavazólapról a szavazófülkében fényképfelvételt készít. Egyfelől azért – mutatott rá az indokolás –, mert nincs olyan jogszabályhely, amely tiltaná a szavazólapról történő felvétel készítését, másfelől pedig a választás titkosságának elve azért nem sérül a fényképfelvétel elkészítésével, mert az az adott szavazat konkrét választópolgárhoz kötésére önmagában nem alkalmas. Ugyanakkor ellentétes a rendeltetészerű joggyakorlás elvével az a magatartás, ha a szavazólapról a véleménynyilvánítást követően készített fényképfelvételt bármilyen módon közzéteszik.¹⁷¹ A kérdés megítéléséhez hozzátartozik, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2018 januárjában kimondta: megsértették a Magyar Kétfarkú Kutya Párt véleményszabadsághoz való jogát, amikor megbüntették a 2016-os kvótanépszavazásra készült telefonos applikációja miatt. A párt azért készítette az applikációt, hogy a szavazók névtelenül megoszthassák egymással az érvénytelen szavazólapjukról készült fotókat, egyfajta kreatív versengésre ösztönözve őket, hogy ki tudja frappánsabban kifejezni a nemtetszését. A strasbourgi bíróság egyhangú döntése szerint viszont a párt eljárása, amelynek eredményeként lehetővé vált a szavazólapokról készült fotók anonim közlése, nem sértette a szavazás rendjét és tisztaságát, viszont elősegítette a szólásszabadság érvényesülését.¹⁷²

A népszavazási eljárás során ismét előkerült a papírból készült, úgynevezett mobil szavazófülkék alkalmazásának problematikája. A Kúria határozatában azt állapította meg, hogy tévedett az NVB, amikor tartózkodásra is alkalmas szavazófülkének tekintett egy asztalra kitett, háromoldalú papírral elhatárolt szerkezetet. Következésképpen a helyi választási iroda megsértette a Ve. 167. § (2) bekezdését, amikor nem biztosított legalább két szavazófülkét a választás titkossága érdekében, és az ilyen módon kialakított, a szavazólap

¹⁷⁰ Az indokolás a bizottság tagjainak tisztességével kapcsolatban emlékeztetett arra, hogy a Ve. 14. § (1) bekezdése szerint a választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása, a Ve. 37. §-a szerint pedig a választási bizottság tagjai és póttagjai a megválasztást vagy megbízatást követően esküt vagy fogadalmat tesznek.

¹⁷¹ Kvk.IV.37.942/2016/2.

¹⁷² Case of Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary, (Application no. 201/17), Judgment Strasbourg 23 January 2018.

minden befolyástól mentes kitöltésére alkalmatlan helyszín sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerinti választás titkosságát is.¹⁷³

3.7. A Magyarországon kívüli szavazás módozatai

A Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentésében – azon túl, hogy üdvözölte a külföldi állampolgárok számára biztosított választójogosultságot – felhívta a figyelmet arra is, hogy a külföldön élő állampolgárok választójogának biztosításához szükséges eljárási szabályok kialakítására különös hangsúlyt kell fektetni.¹⁷⁴ Ebből kiindulva van különös jelentősége annak a ténynek, hogy a nem Magyarországon szavazó választópolgárok szavazási módját tekintve differenciált megoldás született hazánkban. Egyrészt továbbra is fennmaradt a – korábbi gyakorlatból átvett – külképviseleteken személyesen történő szavazás intézménye, amely új elemként kiegészült a levélben történő szavazás lehetőségével. Az új választási eljárási törvény ugyanis a levélben szavazók névjegyzékébe felvett azoknak a választópolgároknak teszi lehetővé a szavazási levélsomag segítségével történő szavazást, akik magyarországi lakóhellyel nem rendelkeznek, vagyis külföldi magyarok.¹⁷⁵ A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de külképviseleti névjegyzékbe felvett és a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok viszont csak a külképviseleteken szavazhatnak személyesen.¹⁷⁶

E megoldásban a kritikusok a választójog egyenlőségének – illetve tágabban a diszkrimináció tilalmának – sérelmét látják a lakcímmel rendelkező magyarok vonatkozásában. A kritika alapja az, hogy a szavazáshoz való hozzáférés tekintetében a két alanyi kör között nincs releváns különbség.¹⁷⁷ Az a körülmény, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltekre is szavaznak, nem igazolhatja eltérő szavazási módok alkalmazását. Az ezzel ellentétes jogirodalmi álláspontok szerint ugyanakkor a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok esetében a különböző élethelyzetekben lévő emberek között kell különbséget tenni. Eltérő élethelyzetben vannak ugyanis azok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak – például turizmus vagy munkavállalás folytán – azokhoz képest, akiknek nincs Magyarországon lakcímük, és talán soha nem is volt.¹⁷⁸

A gyakorlati problémát a kritikusok abban látják, hogy míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező, külföldön tartózkodó választópolgárok a külképviseleti szavazás kizárólagos lehetőségével¹⁷⁹ élve esetenként hosszú utazást, költséget vagy sorban állást vállalnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező polgártársaik a szavazási levélsomag előzetes igénylésével és továbbításával lényegesen kevesebb fáradsággal vehetnek részt a választáson.

¹⁷³ Kvk.III.37.981/2016/3.

¹⁷⁴ CDL-AD(2012)012 Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary.

¹⁷⁵ Ve. 274. §.

¹⁷⁶ Ve. 270–271. §§.

¹⁷⁷ Haraszi Miklós, az EBESZ egykori sajtószabadság-felelőse, több nemzetközi választási megfigyelői delegáció vezetője szerint semmiféle alkotmányos indoka nem volt ennek a súlyos következményekkel járó megkülönböztetésnek, amivel az ideiglenesen külföldön tartózkodók között elenyésző töredékre vitték le a szavazni óhajtok arányát. BIRO 2014.

¹⁷⁸ TRÓCSÁNYI 2013, 84.

¹⁷⁹ Ve. 259. § (1) bekezdés.

E probléma kiküszöbölése céljából javasolják, hogy a levélben történő szavazást a jogszabály tegye lehetővé a magyarországi lakóhellyel rendelkező és a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára is.¹⁸⁰ Ugyanakkor még a jelenlegi szabályozás diszkriminatív voltát hangsúlyozó kritikák is elismerik, hogy a levélben történő szavazás – más oldalról – elősegíti a visszaéléseket, részben már az elektronikus bejelentkezés, illetve az elküldött szavazatok ellenőrzésének nehézségei miatt.¹⁸¹

Amennyiben elfogadnánk azt az érvelést, hogy a Magyarországon kívüli szavazás két érintett csoportja között nincs releváns különbség, a levélben szavazás lehetőségének kiterjesztése nemkívánatos következményekkel járna, tekintettel arra, hogy tartózkodási helytől függetlenül az összes magyar választópolgár jogot formálhatna a levélszavazás lehetőségére. Másfelől a külképviseleti szavazás irányába történő szűkítés sem lenne kívánatos, mivel így csökken a szavazási hajlandóság, illetve a külképviseletek nem tudnák kiszolgálni a választókat ezen az egyetlen csatornán.¹⁸² Következésképpen egy újfajta szavazási módozat, az elektronikus szavazás valamely módjának fokozatos bevezetése politikai támogatás esetén megoldást jelentene a Magyarországon kívüli szavazási módozatok egyenlőtlenségének problémakörére.¹⁸³

3.8. A jogorvoslati rendszer jelentősebb változásai

Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is a jogorvoslathoz való jogot alapjogként deklarálja.¹⁸⁴ A jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹⁸⁵ Ahogy az Alkotmány sem, úgy az Alaptörvény sem sorolja fel a jogorvoslat eszközeit, és nem állapítja meg fórumrendszerét.¹⁸⁶ Az Alaptörvény a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.¹⁸⁷ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény XII. fejezete szól a választási eljárás során igénybe vehető jogorvoslatokról. A még 2012 szeptemberében T/8405. számon benyújtott törvényjavaslat

¹⁸⁰ A levélszavazást egyébként a Velencei Bizottság is kifejezetten említi a külföldről történő szavazás módjairól szóló nemzetközi áttekintésében, sőt egyes országokban, mint például Olaszországban, Németországban és Ausztriában külföldről kizárólag postai úton lehet csak szavazni. CDL-AD(2011)022. Rapport sur le vote a l'étranger.

¹⁸¹ HALMAI 2014, 2. Ehhez hasonlóan vélekedik László Róbert is, aki szerint a levélben szavazás intézménye túlságosan nagy visszaélési kockázatot hordoz magában. LÁSZLÓ 2014b, 5.

¹⁸² Az Alkotmánybíróság a szabályozással összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Érvelése szerint az indítványozó nem tekinthető a támadott szabályozás tekintetében érintettnek, mivel rendelkezik magyarországi lakcímmel. A testület tehát az érintettséget épp azon eljárási cselekmény esetében várta el, amelyből történő kizárásának alkotmányellenességét az indítványozó állította, vagyis éppen azokat a polgárokat zárta ki a jogérvényesítés lehetőségéből, akiket a feltételezett diszkrimináció érint. POZSÁR 2014, 4.

¹⁸³ Lásd erről: CSERNY 2014a, 39.

¹⁸⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

¹⁸⁵ 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 27., 31.

¹⁸⁶ Az Alkotmány tekintetében lásd az 1437/B/1990. számú határozatot.

¹⁸⁷ Az Alkotmány tekintetében lásd: ABH 1992. 453., 454.

novemberi elfogadását követően a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványára meghozott 1/2013. (I. 7.) AB határozat a novemberben elfogadott törvény jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseit nem érintette.

Az új Ve.-ben a választási jogorvoslatok rendszere érdemben nem változott. Alapvető újdonság azonban a szankciórendszer bővülése: ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, a jelenlegi jogkövetkezményeken túl a törvényben meghatározott esetekben bírságot szabhat ki.¹⁸⁸ A továbbiakban ezeket a jogorvoslati eszközöket vizsgáljuk meg egyenként, kicsit részletesebben.

3.8.1. Kifogás

A Ve. 208. §-a szerint kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölőszervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be. Az 1997. évi Ve. szerint kifogást bárki benyújthatott. Az új Ve. pontosan nevesíti a benyújtásra jogosultak körét. A határidő is változott: a benyújtásra az elkövetéstől számított három nap áll rendelkezésre. Az új Ve. 209. § (1) bekezdése szerint a kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon érkezzon meg a kifogás elbírálására hatáskörrel rendelkező választási bizottsághoz. A (2) bekezdés szerint folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll.

Az 1997. évi Ve. szerint a kifogásnak legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított két napon belül meg kellett érkeznie.¹⁸⁹ Ezt a 2010. évi LX. törvény vezette be, amely a jogorvoslati kérelmek benyújtásának és elbírálásának határidejét a korábbi három napról két napra csökkentette.¹⁹⁰ Az OVB egy 2006-os állásfoglalásában rámutatott: „A választási bizottságok hatáskörébe tartozó kifogások tárgyában mind az igények bejelentésére, mind pedig azok elbírálására kivételesen szűk határidők állnak rendelkezésre. Ennek indoka a választási eljárásokkal összefüggő jogsérelmek gyors elbírálásához fűződő kiemelkedő társadalmi érdek.”¹⁹¹

Ezzel a 2010-es módosítással összefüggésben már akkor felmerült, hogy „a terminus megállapításánál célszerű figyelemmel lenni a választási szervek működőképességére és a jogorvoslati határidők tarthatóságára is”.¹⁹² A jogorvoslati határidők megkurjtítása révén nem csupán a választási időszak lett rövidebb, hanem a választási szervek, a bizottságok munkája is koncentráltabbá – sok szempontból nehezebbé – vált, folyamatos készenlétet kívánt meg többek között azért, mert a továbbiakban nem volt elkerülhető a hétfégi ülés

¹⁸⁸ Lásd: a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról általános indokolása.

¹⁸⁹ Lásd: 77. § (1) bekezdés.

¹⁹⁰ CSERNY 2010, 18.

¹⁹¹ 4/2006. (II. 16.) OVB állásfoglalás a választási eljárás határidőiről.

¹⁹² CSERNY 2010, 18.

sem.¹⁹³ A jogorvoslati határidő lerövidítése következtében problémaként jelentkezett, hogy a választási bizottságoknak még a korábbiaknál is kisebb lehetőségük nyílt a határozatuk ellen benyújtott kifogások „összevására”. Gyakran előfordul ugyanis, hogy a jogorvoslatra nyitva álló határidő leelején benyújtott kifogás elbírálásakor a határidő letelte előtt újabb jogorvoslati kérelem érkezik. Ennek következtében ad absurdum előállhat az a helyzet, hogy az egyik esetben a bizottság az egyik megtámadott határozatot helybenhagyja, míg a másik esetben megváltoztatja. Különös tekintettel arra az eshetőségre, hogy az azonos ügyekben, különböző időpontokban meghozott testületi döntések esetében a bizottság összetétele is eltérő lehet, így a – kívülálló számára sokszor nehezen megérthető – különböző döntések végső soron az egész választási rendszerrel szembeni negatív társadalmi megítélést erősíthetik.¹⁹⁴ Az új Ve.-ben a kifogás benyújtására már ismét *három nap áll rendelkezésre*. Az 1997. évi Ve. szerint a kifogásnak kötelező tartalmi eleme volt a benyújtó választása szerint a telefonszáma vagy e-mail-címe. A 2013-as Ve.-ben ez már csak lehetőségként áll fenn.¹⁹⁵

A régi Ve. nem sorolta fel azokat az esetköröket, amelyek fennállása esetén a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Az új Ve. azonban mindezeket a 215. §-ban nevezi. Ezek a következők:

- nem a 208. § szerinti jogosult nyújtotta be,
- elkésett,
- nem tartalmazza a 212. § (2) bekezdésében foglaltakat, vagy
- annak elbírálása nem tartozik egyik választási bizottság hatáskörébe sem.

A régi Ve. három szankciót helyezett kilátásba arra az esetre, ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad. Ezek:

- megállapítja a jogszabálysértés tényét,
- a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,
- a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti.

Az új Ve. ezzel szemben – megtartván a három előbb felsorolt szankciót – egy negyediket is beemel, ez pedig a *bírság* intézménye. Ha tehát a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, a korábbi Ve. szerinti jogkövetkezményeken túl a törvényben meghatározott esetekben bírságot szabhat ki. A jogorvoslati kérelmet elbíráló választási bizottságok és bíróságok hatásköre tehát a szankciók tekintetében kibővült a bírság alkalmazásának lehetőségével.

¹⁹³ CSERNY 2010, 18.

¹⁹⁴ CSERNY 2010, 18.

¹⁹⁵ Ve. 212. § (3) bekezdés.

Ennek kiszabási körülményeit, mértékét, illetve köztartozásként való behajthatóvá minősítését a törvény a 219. §-ában részletezi.¹⁹⁶

3.8.2. Fellebbezés

Az új Ve. kibővítette a jogosultak körét az ügyben érintett természetes személyekkel és a jogi személyiség nélküli szervezetekkel. Emellett az új Ve. szerint nincs helye fellebbezésnek a jegyzőkönyvbe foglalt döntés ellen, ami szintén egy további elem a régi Ve.-hez képest.

A fellebbezés tartalmi elemeinél a benyújtó telefax- és e-mail-címének megjelölése – a régi Ve.-vel szemben – már csak lehetőség, nem kötelező elem. A régi Ve. szerint a fellebbezésről az annak elbírálására jogosult választási bizottság a beérkezésétől számított két napon belül köteles volt dönteni.¹⁹⁷ Az új Ve. alapján erre három nap áll rendelkezésre.

3.8.3. Bírószági felülvizsgálat

Az új Ve. a fellebbezés és a bírói felülvizsgálat szabályait együttesen tárgyalja, a jogosultakat és az eljárást egyes szakaszait szétbontva. Az új Ve.-ben a benyújtásra jogosultak köre a fellebbezésben említettek körével bővült. A régi Ve. szerint a döntést a beérkezés után két napon belül kellett meghozni, erre az új Ve. – a fellebbezéshez hasonlóan – háromnapos határidőt biztosít.

Ezzel összefüggésben már 2010-ben felmerült, hogy „[a] korábbi kétnapos jogorvoslati határidő a választási bizottságok pénteki ülésnapján vagy ünnepnapok idején meghozott döntéseivel szemben általában lehetetlenné tette – de legalábbis megnehezítette – a bírószági felülvizsgálat lehetőségét, mindenekelőtt az illetékbélyeg beszerzésének akadályozottsága miatt”.¹⁹⁸

A korábbi Ve.-vel egyezően a *bírószág határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs*. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság már a régi Ve.-vel kapcsolatban is vizsgálta. A testület az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmány a jogorvoslati jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. [...] a jogorvoslati jog mint al-

¹⁹⁶ Ve. 219. §: „(1) A választási bizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, illetve a bírság mértékének megállapításában az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés ismétlődő jellegét – veszi figyelembe. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

(2) A bírság legmagasabb összege természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse.

(3) A bírság, ha azt a kötelezett az azt kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül nem fizette meg, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet a Nemzeti Választási Iroda megkeresésére az állami adóhatóság szed be.”

¹⁹⁷ Ve. 81. § (1) bekezdés.

¹⁹⁸ CSERNY 2010, 18.

kormányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében *a más szervhez* vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz *fordulás lehetősége*.¹⁹⁹

A 860/D/2006. AB határozat szerint a választási bizottság (illetve helyi népszavazásnál a képviselő-testület) döntésével szemben biztosított bírói felülvizsgálattal megvalósul a „más szervhez fordulás” követelménye, így *önmagában az, hogy a bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs, nem sérti a jogorvoslathoz való jogot*. A választási eljárás és benne a népszavazás (helyi népszavazás) során fontos érdek fűződik a jogorvoslati eljárások gyors befejezéséhez. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 23/2005. (VI. 17.) AB határozatában fejtette ki, „hogy a választási eljárásban a rövid jogorvoslati határidők a népszuverenitás elvének érvényesülése és a jogállam demokratikus jellegének biztosítása miatt indokoltak”.²⁰⁰ *A jogorvoslati jog érvényesüléséhez és az eljárások gyors befejezéséhez fűződő alkotmányos érdek egyidejű érvényesítése indokolja a választási bizottság – illetve jelen ügyben a helyi képviselő-testület – határozata ellen az egyfokú bírósági jogorvoslat biztosítását.*

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy *a választási eljárások elhúzódásának megakadályozását célzó érdek* mint legitim cél miatt szükségessé válhat a jogorvoslati jog korlátozása. Ez a korlátozás azonban nem válik aránytalanná például azzal, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításával szemben sincs helye jogorvoslatnak. Az érdemi vizsgálat nélküli elutasíthatóság esetkörei (elkésettség, nem a határozatot hozó szervhez nyújtották be, a jogszabálysértésre hivatkozás elmaradása, továbbá a kérelem nem tartalmazza a benyújtó nevét, lakcímét, illetve telephelyét) az új Ve.-ben kiegészültek azzal az esetkörrel, ha azt nem az arra jogosult nyújtotta be. Az Alkotmánybíróság szerint ezek nem bírósági mérlegelést igénylő kérdések, hanem olyan egzakt szempontok, amelyek megléte vagy hiánya ténykérdés. Formai vizsgálat alapján eldönthető kérdések tekintetében – például hogy az arra jogosult nyújtotta-e be a kérelmet – az Alkotmánybíróság a fellebbezés nélküli egyesbírói eljárást alkotmányosan indokolt törvényi megoldásnak tekintette.²⁰¹

3.8.4. A választással kapcsolatos alkotmányjogi panasz

Az új Ve. lehetővé teszi a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntéssel szemben az alkotmányjogi panaszt. Ez a jogorvoslat a régi Ve.-ben még nem volt ismert. A Ve. 233. §-a szerint az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. Az új Ve. tehát új jogorvoslati eszközként vezeti be az alkotmányjogi panaszt, amelynek elbírálására az Alkotmánybíróság összesen *hat munkanapot kap: három munkanapot arra, hogy eldöntse, befogadható-e a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés*

¹⁹⁹ ABH 1992. 27., 31.

²⁰⁰ ABH 2005. 261., 266.

²⁰¹ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat ABH 2004. 551., 579–580.

elleni alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint hogy fennáll-e az ügyvel kapcsolatban a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Befogadás esetén az Alkotmánybíróságnak újabb három munkanapja van a döntés meghozatalára. A választással kapcsolatos alkotmányjogi panasz elbírálásánál tehát az új Ve. – szemben a többi jogorvoslat benyújtási és elbírálási határidejével – nem naptári, hanem munkanapokban határozza meg a határidőket.

A régi Ve. az imént felsorolt jogintézményeket szabályozta a *Jogorvoslatok* című részében, és a törvényben elszórtan említette meg a további jogorvoslatokat (a névjegyzék összeállításával, a médiakampánnyal, valamint az eredmény megállapításával kapcsolatos jogorvoslatokat) azzal, hogy a 85. §-ában hivatkozott további szakaszokban²⁰² az itt megjelölt eltérésekkel kell a fentebb említett szabályokat alkalmazni. Az új Ve. azonban egységes keretben tárgyalja a jogorvoslatok résznel a további jogorvoslatokat is.

3.8.5. A névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat

Ezt a kérdést a régi Ve. „a névjegyzék, illetőleg a külképviseleti névjegyzék összeállításával kapcsolatos jogorvoslatként” szabályozta a 20/E.§-ában. Az új Ve. legfontosabb változtatása, hogy ez ellen a jogorvoslati forma a kifogás helyett a fellebbezés lett. Emiatt a fellebbezési határidő is hosszabb, és a szabályozás jelentősen változott. A részletszabályokat a 235–238. §-okban találhatjuk.²⁰³

²⁰² A régi Ve. 20/E. §-ában, a 44/A. §-ában, illetőleg a 73. §-ában foglalt eltérésekkel. Ezek a névjegyzékből való kihagyás, illetőleg törlés vagy a névjegyzékbe való felvétel miatti kifogás, a sajtó választási kampányban történő részvételével (így különösen a választási eljárás alapelveinek megsértésével, a politikai hirdetések közzétételével) kapcsolatos kifogás; a választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése elleni fellebbezés.

²⁰³ Ve. 235. § „(1) A helyi választási iroda központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése ellen legkésőbb az arról szóló értesítés kézhezvételét követő tizenötödik napon lehet fellebbezést benyújtani.

(2) A helyi választási iroda szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése ellen legkésőbb az arról szóló értesítés kézhezvételét követő harmadik napon, de nem később mint a szavazást megelőző második napon lehet fellebbezést benyújtani.

236. § (1) A névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezést a megtámadott határozatot hozó helyi választási iroda vezetőjéhez kell benyújtani.

(2) A helyi választási iroda vezetője a fellebbezésről legkésőbb a beérkezését követő tizenötödik napon, a választás kitűzését követően meghozott döntés esetén legkésőbb a beérkezését követő napon dönt.

(3) Ha a helyi választási iroda vezetője a fellebbezésnek helyt ad, a névjegyzéket módosítja.

(4) Ha a helyi választási iroda vezetője a fellebbezésnek nem ad helyt, a fellebbezést legkésőbb az elbírálására rendelkezésre álló határidő utolsó napján felterjeszti a járásbírósághoz.

(5) A bíróság a fellebbezésről legkésőbb a beérkezését követő tizenötödik napon, a választás kitűzését követően meghozott döntés esetén a beérkezését követő három napon belül, de legkésőbb a szavazást megelőző napon dönt. A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet nem kötelező. A bíróság egyesbíróként jár el.

(6) Ha a bíróság a fellebbezést alaposnak tartja, elrendeli a névjegyzék módosítását, ellenkező esetben a fellebbezést elutasítja.

(7) A Nemzeti Választási Iroda központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése elleni fellebbezést a Nemzeti Választási Iroda elnökéhez kell benyújtani. A fellebbezés benyújtására és elbírálására a 235. §

3.8.6. A médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslat

Ezen a téren a legfontosabb változás, hogy a választási bizottság bírságot szabhat ki a fentebb említett módon.²⁰⁴

3.8.7. A választás eredménye elleni jogorvoslat

A régi Ve.-vel egyezően a választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen *1. a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára vagy 2. a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozással lehet fellebbezést benyújtani.*

Változás, hogy a régi Ve. szerint a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára hivatkozással benyújtott fellebbezés elbírálása során a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetőleg a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet elbíráló bíróság csak akkor volt köteles a szavazatokat újraszámolni, ha volt matematikai lehetőség a választás eredményének megváltozására. Az új Ve.-ben ez már nem feltétel.

A régi Ve. úgy szólt, hogy „a szavazatok újraszámolása esetén a fellebbezés, illetőleg a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő a kétszeresére nő”. Ehhez képest az új Ve. konkrétan meghatározza, hogy „[a] szavazatok újraszámolása esetén a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő *hat napra* nő”.²⁰⁵ Újraszámolás esetén a választási bizottság vagy a bíróság – a régi Ve.-hez hasonlóan – a választási irodák tagjainak közreműködését igénybe veheti.

3.8.8. Jogorvoslat a választási szerv hallgatása miatt

Új elem a speciális választási jogorvoslatok között a választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat. Ha a választási szerv eljárási kötelességének határidőn belül nem tesz eleget, a felettes választási szerv az erre irányuló kifogás megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított három napon belül megállapítja a jogszabálysértés tényét, és a mulasztó választási szervet az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja, vagy meghozza az elmulasztott döntést. A Nemzeti Választási Bizottság esetében a Kúria rendelkezik a fenti hatáskörrel,²⁰⁶ vagyis amennyiben a Nemzeti Választási Bizottság eljárási köteles-

(1) bekezdése és a (2)–(6) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha a Nemzeti Választási Iroda elnöke a fellebbezésnek nem ad helyt, a fellebbezést a Fővárosi Törvényszék bírálja el.”

237. §: „A fellebbezést el kell utasítani, ha azt a fellebbezés benyújtója a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás vagy a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása adataival ellentétes tényekre alapozza.”

238. §: „A választási iroda vezetőjének döntését az érintettel és azzal, aki a fellebbezést benyújtotta, a bíróság határozatát a megtámadott határozatot hozó választási iroda vezetőjével is közölni kell.”

²⁰⁴ Ve. 152. § (2)–(3) bekezdés.

²⁰⁵ Ve. 241. § (3) bekezdés.

²⁰⁶ Lásd a Ve. részletes indokolását a 208–242. §-okhoz.

ségének határidőn belül nem tesz eleget, a Kúria az erre irányuló kifogás megérkezésétől számított három napon belül megállapítja a jogszabálysértés tényét, és a Nemzeti Választási Bizottságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja.²⁰⁷

Felhasznált irodalom

- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének közleménye* (2012).
Elérhető: www.naih.hu/files/NAIH-koezlemeny-az-ajanloszelvények-gy-jtesenek-tervezett-megszünteteteserol.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán végzett tevékenységéről* (2014).
Elérhető: www.parlament.hu/irom40/00001/00001.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Az új magyar választási rendszerről* (2014). Századvég Alapítvány. Elérhető: <https://szadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/elemzesek-publikaciok/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerrol> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- BIRO Marianna (2014): „Nem lesz tiszta választás”. *Nepszava.hu*, 2014. 03. 04. Elérhető: https://nepszava.hu/1012596_nem-lesz-tiszta-a-valasztas (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- BODNÁR Eszter (2011): Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 99–112.
- Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report* (2002). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Venice, 18–19 October 2002.
- CSERNY Ákos (2010): A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 15–23.
- CSERNY Ákos – PÉTERI Attila (2017): *Választójogi és népszavazási kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer.
- CSERVÁK Csaba (2015): A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In CSERNY Ákos szerk.: *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 11–34.
- CSERVÁK, Csaba (2017): Unconventional Electoral Systems and the Hungarian Solution. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, Vol. 6, No. 2. 21–29. Elérhető: [www.ijhssi.org/papers/v6\(2\)/version-4/E0602042129.pdf](http://www.ijhssi.org/papers/v6(2)/version-4/E0602042129.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- FAZEKAS Flóra (2012): A Velencei Bizottság 2012. júniusi véleményei öt sarkalatos törvényről. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 90–103. Elérhető: www.fundamentum.hu/sites/default/files/12-2-12.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- FEJES Zsuzsanna (2013): A magyar választási rendszer átalakulásának közjogi kihívásai. Beszámoló a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán rendezett tudományos konferenciáról (2013. június 7.). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 69–74. Elérhető: <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni->

²⁰⁷ A Nemzeti Választási Bizottságra vonatkozó szabályozásról bővebben lásd: CSERVÁK 2015.

- nke-hu/fejes-zsuzsanna-a-magyar-valasztasi-rendszer-atalakulasanak-kozjogi-kihivasai-original.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- G. SZABÓ Dániel (2014): Hihetetlen indokkal védi a csalókat az adatvédelmi hatóság. *Index.hu*, 2014. 03. 14. Elérhető: http://index.hu/belfold/2014/03/14/naih_nem_tudhatjuk_meg_hogy_melyik_partok_eltek_vissza_a_nevunkkel/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- HALMAI Gábor (2014): A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, No. 12. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_12_Halmi.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Hibák a rendszerben. Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről* (s. a.). Budapest, Political Capital Policy Research & Consulting Institute. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- JAKAB András (2011): A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*, No. 38. Elérhető: <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/100-2011-38> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- KISS Tamás – BARNÁ Gergő (2013): Erdélyi magyarok a magyarországi és a romániai politikai térben. *Studii de Atelier. Cercetarea minorităților naționale din România | Working papers in Romanian minority studies | Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről*, No. 50. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Kiss-Barna_-Erdelyi_MagyarokAMagyarorszagisARomaniaiPolitikaiTerben_2013.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- LÁSZLÓ Róbert (2012): Még egy ember. *Valasztasirendszer.hu*, 2012. 01. 10. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/?p=1940445 (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- LÁSZLÓ Róbert (2014a): A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In CSERNY Ákos szerk.: „Határtalan választások”. *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 125–146.
- LÁSZLÓ Róbert (2014b): A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, No. 21. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- MAGYARI Péter (2014): Újabb beszámolók érkeztek választási csalásokról. *444.hu*, 2014. 03. 08. Elérhető: <http://444.hu/2014/03/08/csolas2> (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- MOLNÁR Csaba – LÁSZLÓ Róbert (2014): Hány szavazó kell az Összefogásnak a parlamenti többséghez? *Valasztasirendszer.hu*, 2014. 02. 06. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/?p=1942632 (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Nem kimutatható, hányan ajánlottak több pártot (2014). *Origo.hu*, 2014. 03. 09. Elérhető: www.origo.hu/itthon/20140309-nem-kimutathato-hanyan-ajanlottak-tobb-partot.html (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)016-E.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)016-E.aspx) (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Opinion No. 662/2012, CDL-AD(2012)012. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e) (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session*, Venice, 14–15 June 2013, 37–47.

- OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report: Hungary: Parliamentary Elections. 6 April 2014. Warsaw, 11 July 2014. Elérhető: www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report: Hungary – Parliamentary Elections. 6 April 2014. Warsaw, 11 July 2014. Elérhető: www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Péterfalvi Attila, a NAIH elnökének állásfoglalása az ajánlóiévek vonatkozásában gyakorolható tájékoztatáshoz való jogról (2014). Elérhető: www.naih.hu/files/703_2014_allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Political Capital – Policy Research and Consulting Institute (2012): *Félúton a választási reform*. Elérhető: www.youtube.com/watch?v=w7irEcQHChw (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- Political Capital Institute–Transparency International Magyarország (2013): Kamupártok közpénzek milliárdjait nyúlhatják le. *Valasztasirendszer.hu*, 2013. 10. 29. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/?p=1942436 (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- RAVASZ Ábel (2013): Felmérés. Kire szavaznának a szlovákiai magyarok? *Valasztasirendszer.hu*, 2013. 05. 31. Elérhető: www.valasztasirendszer.hu/?p=1942044 (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- RÉVÉSZ Balázs (2013): Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 75–83. Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas-2013-4-1.original.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- T/146/4. számú módosító javaslat (2014). Elérhető: www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0004.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- TASZ: megismerhetik a választópolgárok az ajánlóiévek adatait (2014). *Hirado.hu*, 2014. 05. 22. Elérhető: www.hirado.hu/2014/05/22/tasz-megismerhetik-a-valasztopolgarok-az-ajanloivek-adatait (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)
- TRÓCSÁNYI László (2013): A külföldön élők szavazati jogáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 4. sz. 84–92. Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas-2013-4-1.original.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 03.)

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt

Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella

Korrektor: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-95-6 (nyomtatott)

ISBN 978-615-6020-96-3 (elektronikus)

A kötet alapjául szolgáló kutatás célja az európai államok politikai rendszereiben tapasztalható, struktúraváltozást jelző új tendenciák empirikus és elméleti megragadása volt a magyar, a német, illetve a szlovák választási rendszer és választójog részletekbe menő összehasonlító vizsgálatával. A kötet egyes tanulmányai a következő témakörök mentén vizsgálják a választás és a népszavazás aktuális kérdéseit: választási alapelvek, a német és magyar választási rendszer összehasonlítása az egymásra való lefordíthatóság szempontjából, a szlovák választójog és választási rendszer, a választási rendszer és a demokratikus hatalomgyakorlás formái közötti összefüggés vizsgálata, az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalata, valamint a nők szerepe és aránya a parlamenti politikában.

A kötet a KÖFOP 2.1.2. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt által támogatott Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport 2017. június 1. és 2018. május 31. között elvégzett tudományos kutatásainak eredményeit összefoglaló tanulmányokat tartalmazza.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE