

Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben

Egy új alkotmány elfogadásának egyik haszna, hogy az alkotmányjog tudományának művelői számára lehetőséget ad arra, hogy új szemszögből, új kérdések feltevésével vagy megválaszolásával tekinthessenek át egy-egy területet. E tanulmány az elmúlt hónapokban egymást érő elemző cikkek sorába illeszkedik, azonban témájánál fogva némileg el is tér azoktól. Az Alaptörvény szövegét elemezve általában megállapíthatjuk, hogy az egyes jogintézmények vonatkozásában nem hozott áttörő változást, alapvetően az Alkotmány rendelkezésein alapul. Különösen igaz ez az egyes alapjogok szabályozására, mivel az azokra vonatkozó legtöbb rendelkezés lényegében megismétli a korábbi szöveget. A választójogot illetően azonban az Alaptörvény csaknem teljesen átalakította az elmúlt húsz évben alig módosított alkotmányi szabályozást. Ezen – többnyire a választójogosultak körének szélesítésére irányuló – változások rövid áttekintésére és elemzésére vállalkozik e tanulmány.

A választójog pozitív feltételei

Az Alkotmány három pozitív feltétellel határozza meg a választójogosultak körét: a nagykorúsággal, az állampolgársággal (vagy az államhoz kapcsolódó más státussal), valamint a Magyar Köztársaság területén lévő lakóhellyel.¹

Az aktív választójog két feltétele lényegében változatlan maradt. Egyrészt az Alaptörvény továbbra is megköveteli a nagykorúsá-

got a választójoghoz, azaz nem került sor a választójogi korhatár csökkentésére, habár ez a parlamenti vitában – elsősorban az osztrák mintára hivatkozva – felmerült.² Így a jövőben az Alaptörvény változatlan szövege esetén a választójog biztosítása például a 16. életévüket betöltött személyek részére – mivel a nagykorúság fogalmának meghatározása törvényi szinten történik – csak a nagykorúsághoz szükséges életkor megváltoztatásával, azaz a nagykorúsághoz kötődő valamennyi jog biztosításával egyidejűleg történhet.

A másik változatlan feltétel az állampolgárság. Az országgyűlési képviselők választásán továbbra is csak a magyar állampolgárok vehetnek részt. Az uniós joganyaggal összhangban az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárai választójoggal rendelkeznek az európai parlamenti választáson és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán.³ Az önkormányzati választáson továbbra is részt vehetnek a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek.⁴ Az Alaptörvény vi-

² Ausztriában 2007-ben csökkentették 16 évre a választójogi korhatárt – osztrák alkotmány 26. cikk (1) bekezdés. A parlamenti vitában ez az ötlet a családi választójog alternatívájaként került elő. Lásd Stágel Bence felszólalása, Parlamenti Napló, 2011. március 24., 50. felszólalás.

³ Az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1994. december 19-i 94/80/EK tanácsi irányelv, valamint az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1993. december 6-i 93/109/EK tanácsi irányelv.

⁴ Ennek biztosítására továbbra sem áll fenn nemzetközi jogi kötelezettségünk. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyv (amit a 2010. évi XXVI. törvény hirdetett ki) 1. cikke csak a lakóhellyel rendelkező állampolgárok tekintetében kötelez az önkormányzati választójog biztosítására, de az állam más személyeknek is választójogot adhat. Magyarország nem részese a Külföldiek helyi szintű közéletben való részvételéről szóló, Strasbourgban, 1992. február 5-én kelt európai tanácsi egyezménynek, amely ilyen jellegű kötelezettséget is tartalmaz (<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>).

¹ Az Alkotmány a választójogról szóló 70. §-ban határozza meg az önkormányzati választások tekintetében a Magyar Köztársaság területén való tartózkodást is, ez azonban valójában nem a választójogosultság, hanem a választójog gyakorlásának a feltétele.

tájában fel sem merült az a kérdés, hogy az országgyűlési képviselők megválasztásához való jogot biztosítsák nem magyar állampolgároknak.⁵

Egy feltétel azonban a jövőben nem jelenik meg alkotmányi szinten: az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti. Az Alaptörvény tehát sarkalatos törvényre utalja a választójog-sultság egyik alapvető pozitív feltételének meghatározását.

Ez a rendelkezés talán az Alaptörvény választójogra vonatkozó rendelkezéseinek leginkább vitatott pontja.

Vizsgáljuk meg először a kérdést a szabályozási szint szempontjából! A többi alapvető joggal összevetve a választójog jogosultjainak meghatározása az Alaptörvényben – hasonlóan az Alkotmányhoz – sokkal pontosabb. Ennek oka a választójog kettős természete. A választójognak ugyanis csak egyik oldala az, hogy politikai alapjog, a közügyekben való részvételhez való jog részjogosítványa, a másik oldalról a választójog közvetlen hatással bír az államszervezet egyik meghatározó elemére, a népképviselői szervek létrehozására, összetételének alakítására. A választások a képviselői-törvényhozó hatalom és áttételesen a kormányzati hatalom demokratikus legitimitációját adják. A választójog tehát éppúgy kötődik az államszervezet felépítésének és működésének alkotmányos szabályozásához, mint ahogy az alapjogokhoz: a képviselői-törvényhozó szerv létrehozásának eszköze és a képviselői legitimitáció biztosítója.⁶ E második minőségében a választójog

alanyi körének meghatározása lényegében a politikai közösség határait vonja meg, azét a politikai közösséget, amelyet az alkotmányozó hatalom az alkotmány megalkotásakor képvisel. Éppen ezért jogos elvárásnak tűnik, hogy a politikai közösség meghatározása ne törvényi szinten, hanem az alkotmányban történjen.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Alaptörvény által választott megoldás nem egyedülálló. Többek között a német alkotmány is kizárólag az életkort és az állampolgárságot határozza meg a választójog feltételeként, és a további feltételek meghatározását törvényi szintre utalja.⁷ Ráadásul az Alaptörvény két korlátozást tartalmaz e tekintetben: egyrészt törvényben kizárólag lakóhely határozható meg további feltételként, azaz nincs lehetőség az aktív választójog további követelményekhez kötésére. Másrészt a lakóhelyet is kizárólag sarkalatos (a jelen lévő képviselők kétharmadával elfogadott) törvényben lehet a választójog feltételeként megállapítani, tehát széles politikai konszenzusra van szükség e kérdés kezeléséhez.

A szabályozási szintnél azonban jóval több kritika érte a kérdés tartalmát, azaz azt, hogy a jövőben lehetőség nyílik a választójog kiterjesztésére a Magyarország területén kívül élők vonatkozásában.

A nemzetközi gyakorlatot áttekintve azt látjuk, hogy Magyarország ezzel a döntéssel éppen a ritkábban alkalmazott politikai közösségi modellt váltaná fel egy gyakrabban alkalmazottra.⁸ Csak kevés államra jellemző ugyanis, hogy a politikai közösség fogalmát az adott ország területén állandó, illetve életvitelszerűen élő állampolgárok közösségeként határozza meg, mint ahogy a magyar alkotmány teszi. A legtöbb ország a politikai közösséget az állampolgárok közösségeként értelmezi, függetlenül attól, hogy azok hol élnek. Ráadásul vitatható az is, hogy

⁵ Igaz, ez valójában nagyon ritka megoldás, csak Új-Zélandon, Malawiban, Chilében és Uruguayban jogosítják fel az országban eltöltött bizonyos tartamú állandó jellegű tartózkodás után az állandó lakos külföldieket a parlamenti választásokon való aktív részvételre. BAUBÖCK, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*, Political Science and Politics, 2005/38, 764–765. p.

⁶ DEZSŐ Márta: *A politikai jogok és a választójog az alkotmányban*, *Acta Humana*, 1995/18–19, 172. o.

⁷ Német alkotmány 38. cikk.

⁸ A politikai közösségi modelleket részletesen bemutatja HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 21–48. p.

valóban tényleges kapcsolatot jelent-e Magyarországgal az állandó lakóhely, hiszen választójoga van annak is, aki tartósan külföldön él, de magyarországi lakóhelyét – akár mulasztásból, akár a visszatérés szándéka miatt – nem szünteti meg.⁹

A nehezebben megítélhető kérdés tehát inkább az, hogy a választójog biztosítása esetén mekkora súlyt indokolt helyezni a lakóhelyre nem rendelkező állampolgárokra.¹⁰ Lényegében két fő út áll a szabályozás előtt: a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el, vagy a tartósan külföldön élő állampolgárok külön választókerületet vagy listát alkotnak, és előre meghatározott a nekik jutó mandátumok száma.¹¹ Ennek a döntésnek jelentős következményei lesznek a pártrendszerre nézve, így a választási rendszert meghatározó választójogi törvény tekintetében heves vitákra számíthatunk.¹²

Ellentétben az országgyűlési választásokkal, az önkormányzati választások vonatkozásában az Alaptörvény szövege maga rendelkezik arról, hogy választójoga csak annak van, aki Magyarországon lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik. Ugyanígy az Alaptörvény írja elő, hogy az Európai Unió más tagállamai állampolgárai-

nak magyarországi lakóhellyel kell rendelkezniük ahhoz, hogy az európai parlamenti és az önkormányzati választáson Magyarországon szavazhassanak.

A választójog negatív feltételei, a választójogból való kizárás

A választójog negatív feltételei, az ún. természetesen kizáró okok területén jelentős átrendeződés történt. Míg az Alkotmány 70. § (5) bekezdése négy automatikus kizárási okot határozott meg, az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.¹³ A változás az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) elmúlt években hozott döntéseire vezethető vissza.

Magyarországgal szemben még nem, de más országokkal szemben számos elmarasztaló ítélet született az elmúlt években Strasbourgban a fogvatartottak választójoga kérdésében, így ez a probléma lényegében 2006 óta foglalkoztatja a szakmai közvéleményt.¹⁴ Az ítéletek lényege abban foglalható össze, hogy a szabadságvesztésüket töltő személyek választójogból való automatikus, törvényben történő kizárása nem áll összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított szabad választásokhoz való joggal. Az EJEB a korlátozás legitím céljaként ismeri el, hogy a demokratikus társadalom megvédje magát az olyan cselek-

⁹ Az ilyen személynek ráadásul a szavazás napján sem kell hazatérnie, hiszen 2004 óta biztosított számára a külföldön szavazás a Magyar Köztársaság külképviseletein. SZIGETVÁRI Viktor–TORDAI Csaba: *A határon túliak választójogáról*. (http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogjarol)

¹⁰ Szigetvári Viktor és Tordai Csaba azt az álláspontot képviselik, hogy mivel a magyar állami szervek döntései csak erősen korlátozottan hatnak a határon túli állampolgárokra, ebből az a követelmény következik, hogy a határon túliak a választójogon keresztül is csak erősen korlátozottan szólhassanak bele az Országgyűlés döntésébe. (SZIGETVÁRI Viktor–TORDAI Csaba: *i. m.*)

¹¹ Mindkét megoldás igen elterjedt Európában és a világban. Lásd bővebben: HALÁSZ Iván: *i. m.*, 28–30. o.

¹² Éppen ezt, a határon túliak választójogára vonatkozó vita elhatalosítását és a kérdés sarkalatos törvényre utalását javasolta Jakab András magántervezetében, hogy az ne kerüljön az új alkotmány megszületése körüli vitát. Lásd bővebben: JAKAB András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, 28. p. (<http://www.jak.ppk.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>).

¹³ Az Alkotmány 70. § (5) bekezdése szerint nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

¹⁴ Hirst v. The United Kingdom (no. 2.), Judgement of 6 October 2005, no. 74025/01, Calmanovici v. Romania, Judgement of 1 July 2008, no. 42250/02, Frodl v. Austria, Judgement of 8 April 2010, no. 20201/04, Greens and M. T. v. United Kingdom, Judgement of 23 November 2010, no. 60041/08, 60054/08, Scoppola v. Italy, Judgement of 18 January 2011, no. 126/05.

ményektől, amelyek az EJEE-ben foglalt jogokat és szabadságokat sértenék. Nem felel meg azonban az arányosság követelményének a választójogból való automatikus, minden szabadságvesztés büntetését töltő személyre vonatkozó kizárás. Az EJEB három követelményt állított fel a fogvatartottak választójogból való kizárására:

- a kizárásra csak az elkövetők viszonylag szűk körét érintően, elsősorban hosszabb időtartamú börtönbüntetéshez kapcsolódóan kerülhet sor;
- közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia az elítélés oka, az elkövetett bűncselekmény jellege és a választójogból való kizárás mint szankció között;
- a szankció alkalmazására lehetőleg ne a törvény erejénél fogva, hanem bírósági eljárást követően, bírói döntés alapján kerüljön sor.¹⁵

Az Alaptörvény utat nyitott arra, hogy a magyar szabályozás megfeleljen a strasbourgi követelményeknek. Az, hogy valaki szabadságvesztés büntetését tölti, a jövőben nem jelenti egyben azt, hogy nincs választójoga. A választójogból való kizárásról ilyen esetben konkrét bírói döntést kell hozni, amely történhet a büntetőeljárás keretében vagy külön eljárásban is.

A törvényalkotónak kell majd megalkotnia a részletszabályokat, amelyek a strasbourgi követelményeknek való megfelelést teljesítik. Erre a legcélszerűbb megoldást a választójogból való kizárás közügyektől való eltiltással történő összekötése jelentheti. Jelenleg is megvan ugyanis a jogrendszerben a lehetőség a bírói mérlegelésre: szabadságvesztés büntetés kiszabásakor a bíróság eltilthatja a közügyektől azt, aki méltatlan a közügyek-

ben való részvételre.¹⁶ A közügyektől való eltiltás mellékbüntetés hatálya alatt lévőnek nincsen választójoga, sem a szabadságvesztés letöltése közben, sem azt követően, a közügyektől való eltiltás időtartama alatt. E megoldás következményeként azok, akiket a bíróság méltatlannak talált a közügyekben való részvételre, ki lennének zárva a választójogból, azok viszont, akiknél az eltiltásra nem kerül sor (például mert gondatlan bűncselekményt követtek el) a szabadságvesztés büntetés töltése alatt is szavazhatnak. Természetesen ennek megvalósítása a büntetőjogi törvények módosítása mellett számos szavazástechnikai kérdést is felvet, amelyeket a választási eljárásról szóló törvényben kell rendezni. Ilyen például a választói névjegyzék ezzel kapcsolatos átalakítása, valamint a fogvatartottak szavazásának módja.¹⁷

Az Alaptörvény Záró rendelkezések rész 3. pontja szerint a megalkotandó, az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések jogforrásban kell majd rendezni azok helyzetét, akik az Alaptörvény hatálybalépésekor szabadságvesztés büntetésüket töltik. Ha a jogalkotó a fenti megoldást választja, akkor egyszerű a helyzet: akit az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a közügyektől eltiltottak, az a közügyektől eltiltás hatálya alatt nem szavazhat, hiszen esetükben konkrét bírói döntés állapította meg azt, hogy méltatlanná váltak.

Mivel a Kiss Alajos-ügyben éppen Magyarország volt az érintett részes állam, egyértelmű volt, hogy – amennyiben Magyarország nem kívánja sorozatos strasbourgi elmarasztalásoknak kitenni magát – változás szükséges a gondnokság alá helyezettek választójoga kérdésében.¹⁸ Kiss Alajos panaszost cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték, így automatikusan elvesztette a vá-

¹⁵ Frodl v. Austria, Judgement of 8 April 2010, no. 20201/04, 28. pont. Ezzel az EJEB lényegében átveszi az Európa Tanács Velencei Bizottsága által meghatározott követelményeket, amely szerint a választójogból való kizárásnak törvényben meghatározott okon kell alapulnia, figyelemmel kell lennie az arányosság követelményére, a kizárásra a belátási képesség hiánya vagy súlyos bűncselekmény miatti elítélés miatt kerülhet sor, és kizárólag törvényes bíróság döntésén alapulhat (190/2002. számú vélemény [Code of Good Practice in Electoral Matters] I.1.1.d) pont).

¹⁶ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 62. § (1) bekezdése.

¹⁷ Ez természetesen nagyban függ az érintettek számától is. Jelenleg az előzetes letartóztatásban lévőök mozgóurna igénylésével szavazhatnak, amennyiben azonban egy-egy büntetés-végrehajtási intézetben nagyszámú fogvatartott szavazását kellene lebonyolítani, megfontolandó lehet önálló szavazókör kialakítása.

lasztójogát. Az EJEB legitimnek találta a panasztól intézkedés célját, amely arra irányul, hogy biztosítsa: csak azok a választópolgárok vehessenek részt a közügyek gyakorlásában, akik képesek döntéseik következményeit mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést hozni. Elfogadta azt is, hogy ezen a területen széles mérlegelési jogkör kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai a modern időkben igazolhatók-e, s ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, 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 tartozik. Ha az alapvető jogok valamely korlátozása a társadalom olyan különösen sérülékeny csoportját – mint a mentális fogyatékosággal élők – érinti, amely a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedett, akkor az állam mérlegelési jogköré lényegesen szűkebb. Az ilyen csoportok történetileg tartós következményekkel járó, társadalmi kirekesztést eredményező előítéletnek voltak kitéve, amely a képességek és szükségletek egyedi mérlegelését megakadályozó sztereotip jogalkotást eredményezett.¹⁹ Az EJEB úgy véli, a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékoság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztetőnek az EJEE-vel.

¹⁸ Kiss Alajos v. Hungary, Judgement of 20 May 2010, no. 38832/06. Az ítélet részletes elemzését lásd bővebben: BODNÁR Eszter: *A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról, Jogesetek Magyarázata, 2011/1., 71–78. p.*

¹⁹ Ezzel az EJEB a Szerződő Államoknak a választójog feltételeinek megállapítására vonatkozó széles mérlegelési jogkörének egy újabb korlátját határozza meg. A „különösen sérülékeny csoport” érvet az EJEB a szabad választásokhoz való jog korlátozásának megítélésakor ebben a döntésében használja először.

A strasbourgi döntésben foglalt követelményeknek való megfelelés előtt éppen az Alkotmány szövege képezte a legnagyobb akadályt, amely az Alaptörvény elfogadásával elgördült az útból azzal, hogy a gondnokság alá helyezéshez nem köt választójogból való általános kizárást. Megmaradt viszont a korlátozás lehetősége: a belátási képesség korlátozottsága miatt lehetőség nyílik arra, hogy bírói döntés alapján a választójogból való kizárásra kerüljön sor.²⁰

Ebben az esetben is a törvényi szabályozástól függ majd, hogy sikerül-e a strasbourgi követelményeknek teljes mértékben megfelelni. Az eldöntendő kérdések között szerepel, hogy a választójog gyakorlása egy olyan ügycsoport legyen-e, amelyben a cselekvőképességet a bíróság kizárhatja; sor kerülhet-e a cselekvőképesség korlátozására kizárólag a választójog tekintetében; az egyedi mérlegelésre a gondnokság alá helyzési eljárásban vagy egy külön speciális eljárásban kerüljön-e sor; továbbá hogy milyen módszerrel vizsgálható a választójog gyakorlására való képesség.

Szintén az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések jogforrásban kell majd rendezni azok helyzetét, akik az Alaptörvény hatálybalépésekor cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állnak. Mivel esetükben a választójogból való kizárásról konkrét bírói döntés nem született, az Alaptörvény alapján – eltérést engedő átmeneti rendelkezések hiányában – 2012. január 1-jétől valamennyien választójoggal rendelkezhetnek.

A passzív választójog speciális feltételei

A passzív választójog tekintetében az Alaptörvény egyrészt bővítette a személyi kört,

²⁰ Ennél szélesebb jogkiterjesztést, valamennyi gondnokság alatt álló választójogának biztosítását sürgette több civil szervezet az Alaptörvény elfogadását követően.

Lásd erről bővebben:

http://www.mhe-sme.org/assets/files/press/MHE-ENUSP%20statement%20on%20HU%20Constitution%202011_28April.pdf.

másrészt azonban nyitva hagyta a szűkítés lehetőségét. Az Alaptörvény már nem zárja ki a polgármesteri tisztségre való választhatóságából a nem magyar állampolgárokat.²¹ Annak idején e kizáró rendelkezés indoka az volt, hogy a magyar önkormányzati rendszerben a polgármester államigazgatási feladatokat is el lát.²² Ez a jövőben az Alaptörvény alapján is így lesz, ennek ellenére az alkotmányozó hatalom a választójogból való ezen kizárást eltörölte.²³ E döntést inkább politikai szempontok motiválták, és nem alkotmányjogi megfontolások.²⁴ Semmiképpen nem értünk egyet azzal az állásponttal, hogy ez uniós jogi kötelezettség lenne.²⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az uniós polgárok választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai, ezek a jogok azonban a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók. Ilyen, irányelvi szinten meghatározott korlátozás, hogy a tagállamok kiköthetik, hogy csak a saját állampolgáraik viselhetik az alapszintű helyhatósági egység választott vezetőjének, helyettesének vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét, ha e személyeket a tisztségek mandátumuk időtartama alatt való

gyakorlása miatt választották meg.²⁶ E rendelkezésnek megfelelő megkötést tartalmaz a magyar és a szlovén szabályozás a polgármesterek tekintetében.²⁷

A politikai részvételi jogok területén jelentős előrelépésként értékelhetjük, hogy az Alaptörvény nem vette át az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig nem indulhatnak jelöltként egyetlen választástípuson sem.

E 2011. december 31-ig még hatályos rendelkezés nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel való összhangja ugyanis igen kétséges.

Az EJEB elismeri, hogy a Szerződő Államoknak az aktív és passzív választójog feltételei meghatározásában széles mérlegelési joguk van, de végső soron az EJEB állapítja meg, hogy a feltételek összhangban állnak-e az EJEE-vel. A vizsgált korlátozáshoz hasonló ügyekben legitím korlátozási célként fogadta el az EJEB az államok érdekét arra vonatkozóan, hogy saját intézményi rendszerük zavartalanul működjön.²⁸ Kivételes esetben elfogadhatónak tartja az EJEB a közbiztonság, a nemzetbiztonság védelmére és a demokratikus rendszer, valamint a területi integritás megőrzésére való hivatkozást is.²⁹ A demokrácia megóvása minősült legitím célnak abban az esetben is, amikor megfosztották a választáson való indulás jogától a korábbi állampártban tevékenykedő kérelmezőt.³⁰ Látható, hogy az EJEB gyakorlatában

²¹ Tekintettel arra, hogy a bevándoroltaknak, letelepedetteknek és menekülteknek csak aktív választójoga van, ez a bővítés kizárólag az Európai Unió más tagállamainak Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárait érinti.

²² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény indokolása.

²³ Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése alapján a polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat.

²⁴ Gulyás Gergely az Alaptörvény vitájában azzal magyarázta a döntést, hogy a magyar nemzetpolitika célja az, hogy ha valaki magyar állampolgár, attól még más országban is polgármester lehessen. Ha ezt a magyar alkotmány kizárja, akkor ez Magyarországnak nagyon nehezen fog hivatkozási alapot adni. (Parlamenti napló, 2011. április 18., 180. felszólalás.)

²⁵ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac, Budapest, 2011, 225. p.

²⁶ Az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1994. december 19-i 94/80/EK tanácsi irányelv 5. cikk (3) bekezdése.

²⁷ HALÁSZ Iván: *i. m.* MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 39. p.

²⁸ Podkolzina v. Latvia, Judgement of 9 April 2002, no. 46726/99.

²⁹ Sadak and Others v. Turkey, Judgement of 11 June 2002, no. 25144/94, 26149/95, 26150/95.

³⁰ Zdanoka v. Latvia (GC), Judgement of 16 March 2006, no. 58278/00.

viszonylag széles körben fogad el valamely célt legitimnek, így feltehetően legitimnek találná az alkotmányozó indokát, miszerint a korlátozás azt a célt szolgálja, hogy az érintett szolgáltatokat depolitizálja, az emberek e szervek hivatásos állományú tagjaival való érintkezésük során politikailag semleges tisztségviselőkkel találkozzanak.³¹ Nem valószínű azonban, hogy ez a korlátozási ok kellő alapot jelentene a hivatásos állományú tagság megszűnését követő három évig tartó kizáráásra.

A még szolgálatukat töltők választójogból való kizárásánál kétségtelen a legitim cél, az intézkedés arányosságának megítélése azonban kérdéseket vethet fel, különös tekintettel az EJEB-nek a Rekvényi-ügyben hozott döntésére. Ebben az ügyben a politikai tevékenység tilalmát éppen azért találta az EJEB arányos korlátozásnak, mert a rendőröknek joguk van egyes olyan tevékenységek végzésére, amelyek képessé teszik őket arra, hogy politikai véleményüknek és preferenciáiknak hangot adjanak, így a választásokon választók és választhatók.³² Az Alkotmány vonatkozó rendelkezése pedig éppen ezen a területen szűkített tovább a választhatóság kizárásával.³³

A fentiek alapján üdvözölendő, hogy a fegyveres szervek tagjainak a választójogból való kizárása az Alaptörvény szövegében már nem kapott helyet.

A passzív választójog jogosult körének bővítése mellett azonban egy kiskaput nyitva hagyott az alkotmányozó hatalom a jogalkotó számára. A XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Jelentheti-e ez azt, hogy a jogalkotó törvényi szinten kívánja „visszacsempészni” a fent említett, a fegyveres és rendészeti szervekre vonatkozó kizáró okot? Álláspontunk határozott nem: a sarkalatos törvényben meghatározott korlátoknak ugyanis meg kell felelni az Alaptörvény többi rendelkezésének is. Így az alapjog-korlátozásra csak a lényeges tartalom korlátozása nélkül, a szükségesség és arányosság követelményének figyelembevételével kerülhet sor. Figyelemmel kell lennie továbbá a törvényi szabályozás megalkotójának a strasbourgi joggyakorlatra. Milyen korlátozás lehet legitim? Lehetséges lenne, hogy a jogalkotó a választáson való indulásból kizárja azokat, akik szabadságvesztés büntetésüket töltik. Míg az ilyen kizáró szabály aktív választójog esetén a fentiekben leírtak szerint nem lenne igazolható, nincs annak akadálya, hogy törvény a passzív választójogra szigorúbb feltételeket állapítson meg, mint az aktív választójogra. Ennek oka, hogy a passzív választójog gyakorlása kihatással van a választópolgárok aktív választójogára is.³⁴

A választójog gyakorlása

Az Alkotmány a választójogot a helyi önkormányzati választáson a Magyar Köztársaság területén való tartózkodáshoz kötötte. Jól ismert tény, hogy az alkotmányi szöveg válasz volt a 3/1990. (III. 4.) AB-határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a törvényi rendelkezést, amely szerint a szavazásban akadályozott volt az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik. Arra azonban már kevesebben emlékeznek, hogy a megsemmisítés konkrét oka az volt, hogy a rendelkezést nem alkot-

³¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/676. számú törvényjavaslat indokolása.

³² Rekvényi v. Hungary, Judgement of 20 May 1999, no. 25390/94.

³³ Míg a Rekvényi-ügyben az időtényező a magyar jogalkotó segítségére sietett, addig esetünkben ez már aligha lenne elfogadható. Az EJEB ugyanis eddig azért nem találta önmagában az EJEE-vel ellentétesnek a választójog korlátozását, mert az intézkedés bevezetésére nem közvetlenül a demokratikus átmenet kezdetén került sor, mivel álláspontja szerint az újonnan létrehozott demokratikus törvényhozásnak az átmenet zavaros időszakában időre van szüksége, hogy reagáljon, és meghatározza az új intézményeinek védelmét szolgáló rendelkezéseket – Zdanoka v. Latvia (GC), Judgement of 16 March 2006, no. 58278/00, 113. pont. A választójog korlátozására vonatkozó, vitatott alkotmányi rendelkezés elfogadására azonban húsz évvel az első szabad választások után került sor.

³⁴ Melnychenko v. Ukraine, Judgement of 19 October 2004, no. 17707/02, 57. pont.

mányerejű törvény tartalmazta, így nem felelt meg az Alkotmány akkori 8. § (3) bekezdésének, amely szerint alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vethető alá.

Álláspontunk szerint ez az AB-határozat és az azon alapuló – szükséghelyzetből alkotott – alkotmánymódosítás tévútra vezette a jogalkotót. Szükséges ugyanis megkülönböztetni a választójogosultságot és a választójog gyakorlását. A választójog jogosultjait a többi alapjoghoz hasonlóan az Alaptörvény határozza meg, a választójog gyakorlása azonban ettől elváló kérdés. Míg az Alkotmány valamennyi alapvető jog tekintetében meghatározza az alanyokat, a gyakorlás részletes feltételeiről nem szól, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény határozza meg. E logika mentén indokolatlan a választójog gyakorolhatóságáról alkotmányi szinten szólni. Ráadásul a Magyarország területén való tartózkodás csak egy feltétele a választójog gyakorlásának, a választási eljárási törvény számtalan további feltételt határoz meg. Ilyen például, hogy szerepelni kell a névjegyzékben, meg kell jelenni a szavazóhelyiségben, vagy mozgóurnát kell kérni, lakóhelytől távol szavazás esetén pedig igazolással kell rendelkezni. Nyilvánvalóan nem lehet cél, hogy valamennyi eljárási feltétel az Alkotmány szintjén jelenjen meg.

A fentiek alapján szükségtelennek tűnik az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdésének második fordulata, amely alapján a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. Az alkotmányozó dicséretére legyen azonban mondván, hogy – szemben az Alkotmánybíróóság gyakorlataival – legalább következetes.

Az Alkotmánybíróóság ugyanis – nagy valószínűség szerint felismerve, hogy mégsem szabályozható a választójog gyakorlásának valamennyi feltétele alkotmányi szinten – 783/E/2002. AB-határozatában megállapí-

totta, hogy nem sérti az Alkotmány 70. § (2) bekezdését, miszerint az önkormányzati választáson nem szavazhat az, aki a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén, de nem a lakóhelyén vagy a bejelentett tartózkodási helyén tartózkodik.³⁵ Azaz törvényi szinten is előírható, hogy aki gyakorolni kívánja a választójogát, annak a szavazás napján fel kell keresnie a lakóhelye vagy a tartózkodási helye szerinti szavazóhelyiséget. Az Alaptörvény alkotói azonban egyaránt alkotmányi szinten rögzítették, hogy aki szavazni kíván az önkormányzati választáson, annak egyrészt Magyarország területén, másrészt azon belül lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén kell lennie a szavazás napján, máshol nem gyakorolhatja a választójogát.

Választási alapelvek és a választási rendszerre vonatkozó szabályok

A választási alapelvek tekintetében az Alaptörvény több formai változást hoz, mint tartalmi.

A visszahívhatóság megszüntetésével és a szűkebb értelemben vett választójogra vonatkozó szabályoknak az alapvető jogokról szóló fejezetbe történő áthelyezésével már 1989-ben foghíjassá vált Választási alapelvek című fejezet megtartása helyett az Alaptörvényben az alapelvek a képviselői szervek létrehozásáról szóló rendelkezések közé kerültek. Lényegében azonos szövegezéssel határozza meg a választási alapelveket az Országgyűlés fejezetben a 2. cikk (1) bekezdése, a helyi önkormányzatok fejezetben pedig a 35. cikk (1) bekezdése. Az új tagolás

³⁵ A határozathoz fűződő különvéleményben Lévay Miklós és Bragyova András rámutat arra, hogy álláspontjuk szerint nincs elfogadható alkotmányos indoka a szavazásból való kizárásnak, mivel az Alkotmány egyértelműen és kivételt nem tűrően mondja ki, hogy minden választójogosult számára biztosítani kell az aktív választójogot, aki a Magyar Köztársaság területén tartózkodik. Az Alkotmánybíróáságnak meg kellett volna állapítania a mulasztásos alkotmányértést, annál is inkább, mivel az 54/2008. (IV. 24.) AB-határozatában ezt az országgyűlési választások vonatkozásában megtette.

következménye, hogy a választási alapelvek alkalmazását az Alaptörvény az európai parlamenti választásra nem írja elő, azonban az unió alapító szerződésekből következően ettől függetlenül kötelezőek a törvényalkotóra.³⁶ Annak sincs akadály, hogy ezek az alapelvek az európai parlamenti választásra vonatkozóan a jövőben törvényi szinten kerüljenek előírásra.

A négy, a hatályos Alkotmányban is szereplő alapelv (választójog általánossága és egyenlősége, szavazás közvetlensége és titkossága) mellett az Alaptörvény egy ötödik alapelvet határoz meg: a választásnak biztosítania kell a választók akaratának szabad kifejezését. A „szabad választás” mint választási alapelv nem példa nélküli. Egyrészt több ország alkotmányában megjelenik, másrészt tartalmazzák a legfontosabb vonatkozó nemzetközi egyezmények, többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) és az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyve is. Alaposabb vizsgálat során megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény szövege lényegében szó szerinti fordítása a PPJNE 25. cikkében szereplő „guaranteeing the free expression of the will of the electors” fordulatnak. Az új választási alapelvnek természetesen az Alkotmánybíróság gyakorlata ad majd tartalmat. Az egyik értelmezési út, hogy a választók akaratának szabad kifejezésének biztosítását a többi alapelv összefoglalásának tekintjük, azaz a választók akaratának szabad kifejezését az a választás biztosítja, amely az általános és egyenlő választójog, valamint a közvetlen és titkos szavazás alapelveknek eleget tesz.³⁷ Egy aktivista értelmezés azonban valódi többlettartalmat adhat ennek az alapelvnek. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a PPJNE fent említett cikkéhez fűzött

kommentárjában például ebből az alapelvből vezeti le, hogy a választást olyan törvények alapján kell megtartani, amelyek garantálják a választójog hatékony gyakorlását, valamint annak szükségességét, hogy a választójogosultak szabadon szavazhassanak bármely jelöltre, és szabadon támogathassák vagy ellemezhetik a kormányzatot. Biztosítják továbbá, hogy a szavazóknak legyen lehetőségük álláspontjuk szabad kialakítására, erőszak, erőszakkal való fenyegetés, kényszer vagy manipulatív befolyás nélkül; illetve garantálják a választás eredményének tisztelben tartását és végrehajtását.³⁸ Nincs akadály annak, hogy ezeket az értelmezési mozzanatokat az Alkotmánybíróság saját gyakorlatába átvegye. A magunk részéről nem tartjuk kizártnak, hogy amennyiben a jogalkotó például egy súlyosan aránytalan választási rendszert alakítana ki, ez az alapelv alapot adhatna az Alaptörvénnyel való ellentét megállapítására és a megsemmisítésre, hiszen a rendszer nem lenne képes a választók szabad akaratának kinyilvánítását biztosítani, amennyiben a választói akarat és a mandátumok megoszlása között jelentős eltérés állna fenn.

A választási alapelvekhez kapcsolódóan még egy alaptörvényi rendelkezésről kell szólnunk. A XXIII. cikk (4) bekezdése, amely szerint a választójogot vagy annak teljességét sarkalatos törvény magyarországi lakóhelyhez kötheti, szorosan kötődik a választójog egyenlőségének elvéhez. Ez a rendelkezés minden bizonnyal egy olyan választási rendszer megalapozására szolgál, amelyben a Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkezők választójoga eltér a hazai szavazókéétól, például csak listára szavazhatnak, egyéni választókerületi jelöltekre nem.

Szerencsésebb lett volna azonban, ha az Alaptörvény inkább a választójog egyenlőségének elvétől engedett volna eltérést a határon túli magyarok választójoga tekintetében. Az egyenlőség ugyanis az Alkotmány-

³⁶ Az Európai Unióról szóló Szerződés 14. cikk (3) bekezdése: „Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják.”

³⁷ A PPJNE 25. cikkével kapcsolatos ilyen tartalmú értelmezést lásd bővebben: *Compendium of International Standards for Elections*. NEEDS-European Commission, London-Brussels, 12. p.

³⁸ ENSZ Emberi Jogok Bizottságának 25. általános kommentárja, 19. pont.

bíróság gyakorlata alapján két összetevőből áll.³⁹ Az első követelmény az „egy ember – egy szavazat” elve, amelynek értelmében minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, vagyis kizárt a plurális választójog. A második követelmény az, hogy a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek. Ezt nevezzük eljárás értelemben vett egyenlőségnek, amely biztosítja, hogy közel egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.⁴⁰

A „választójog teljessége” – nyelvtani értelmezés alapján – inkább a törvény alapján a választópolgárt megillető szavazatok számában való eltérést jelenti, a választójog egyenlőségének második összetevőjére, a szavazatok súlyában való eltérésre nagyon nehezen értelmezhető. Ily módon a szöveg a szándékoltnál szorosabban megköti az új választási rendszer megalkotóinak kezét a határon túli választópolgárok választójogának biztosítása tekintetében.⁴¹

Az Alaptörvényben nem szerepelnek további megkötések sem a választási rendszer, sem az Országgyűlés leendő létszáma tekintetében. Különösen ez utóbbi meglepő, tekintettel arra, hogy a legfeljebb 200 fős létszámot rögzítő alkotmánymódosítást alig egy évvel az Alaptörvény előtt fogadta el az Országgyűlés, igaz, az nem lépett hatályba.⁴² Az európai alkotmányokat nézve ez a hallgatás – azaz a választási rendszer és a parlamenti létszám meghatározásának törvényi szintre utalása – egyébként kivételszám

megy.⁴³ Ez tehát azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom továbbra is széles mozgásteret biztosít a jogalkotónak a parlament létszámának meghatározásában és a választási rendszer kialakításában. Míg az első kevés jogi relevanciával bíró kérdés, a választási rendszer esetében ez a széles mérlegelési jog alkotmányjogi szempontból jelentősen meghatározott, hiszen csak az Alaptörvény más rendelkezéseiben meghatározott keretek között gyakorolható. A választási rendszer meghatározásakor az Országgyűlésnek figyelemmel kell lenni egyrészt az Alaptörvényben meghatározott választási alapelvekre, másrészt arra, hogy a törvényi szabályok alapvető jogot alaptörvény-ellenes módon nem korlátozhatnak.⁴⁴

Érdekesen alakult a nemzetiségek (korábbi nevükön a nemzeti és etnikai kisebbségek) parlamenti képviseletének kérdése is. A fent említett, 2010. május 25-i alkotmánymódosítás ugyanis megeremtetten volna a kisebbségek parlamenti képviseletét, mégpedig úgy, hogy a legfeljebb kétszáz országgyűlési képviselői létszámon felül lehetővé tette a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő megválasztását.

Ehhez képest az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza. Ez a szabály minden bizonnyal a törvényhozó szabadságát hivatott biztosítani, a sarkalatos törvény ugyanis – az Alaptörvény által meghatározott kereteken belül – többféle lehetséges megoldás közül választhat. Ezek közül az egyik véletlet a valamennyi országgyűlési

³⁹ 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat.

⁴⁰ A választókerületek nagyságának különbségei, a jelöltek száma, a választói részvétel és a mandátumelosztás módja mind olyan tényező, amely az abszolút egyenlőség megvalósulása ellen hat. Ezért az Alkotmánybíróság nem követeli meg a szavazatok tartalmi egyenlőségét, azaz hogy végül a választási eredmény megszületésekor ugyanannyi szavazat eredményezzen egy mandátumot.

⁴¹ További kötöttséget jelentenek a nemzetközi jogi egyezmények, amelyek a választójog egyenlőségének elvét szintén tartalmazzák. Ily módon kérdéses az is, hogy lehetséges-e egyáltalán a szavazatok számában különbséget tenni az állampolgárok között a magyarországi lakóhellyel rendelkezés vagy nem rendelkezés alapján.

⁴² Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása. A módosítás hatálybalépéséről külön törvény rendelkezett volna.

⁴³ Az uniós tagállamok közül csak Németország és Románia alkotmánya nem rendelkezik sem a parlament létszámáról, sem a választási rendszerről. Igaz, az is csak öt ország alkotmányában fordul elő, hogy csak a parlament létszámát rögzítik, a választási rendszerről pedig hallgatnak (Bulgária, Ciprus, Franciaország, Litvánia és Szlovákia). 17 tagállam alkotmánya rendelkezik viszont a parlament létszámáról és a választási rendszerről is.

⁴⁴ 63/B/1995. AB-határozat.

képviselővel azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező kisebbségi képviselők jelentik, akik mandátumukat az általános választási rendszer keretein belül, de kisebbségi kedvezményel nyerik el. A kisebbségi kedvezmény megállapításakor azonban tekintettel kell lenni a választójog egyenlőségére vonatkozó alapelvre, valamint az Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatára, amely szerint minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, valamint az általános jogegyenlőségi szabállyal, ha az egyes választópolgárok szavazatának súlya között kétszeres eltérés áll fenn.⁴⁵

Az Alaptörvény szövege azonban arra is lehetőséget ad, hogy sarkalatos törvény a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét delegáltakkal biztosítsa, akik kizárólag tárgyalási joggal rendelkeznek, szavazni azonban nem szavazhatnak.⁴⁶

Az Alaptörvény rendelkezésének konkrét tartalommal való kitöltése tehát itt is sarkalatos törvényre marad, mindenesetre előrelépésként értékelhetjük azt is, hogy a jövőben alkotmányi szintű szabályozás kötelezi ugyan a jogalkotót, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét valamilyen módon biztosítsa, de nem jelöl ki kényszerpályát, és így lehetőséget biztosít a legkalkalmasabb (és a legrealisabb) megoldás megtalálására.⁴⁷

⁴⁵ 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat.

⁴⁶ Delegálásra jogosultak lehetnének például az országos nemzetiségi önkormányzatok, amelyek tagjait a nemzetiséghez tartozó személyek közvetlenül választanák.

⁴⁷ A kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtéséhez kapcsolódó „közjogi mítoszt” és az ellenérveket mutatja be Jakab András magántervezetében. Lásd bővebben: JAKAB András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, 27. p. (<http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>). Ugyanő szigorúbban értelmezi az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését: álláspontja szerint a készülő sarkalatos törvény csupán tanácskozási jogot biztosíthat majd a nemzetiségek képviselőinek, máskülönben az általánosság és az egyenlőség, valamint a népképviselést elve sérülne. Lásd bővebben: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-Orac, Budapest, 2011, 234. p.

A választási eljárásra vonatkozó szabályok

Az Alkotmány a választások tekintetében néhány eljárási szabályt is tartalmaz, ezek a rendelkezések minimális változtatással kerültek át az Alaptörvény szövegébe.

Az általános választások kitézése az Alaptörvény alapján is a köztársasági elnök hatásköre marad, aki ezt a hatáskört ellenjegyzés nélkül gyakorolja. Az országgyűlési választások időpontjának meghatározása változatlan marad, az önkormányzati választásnál azonban két változás is történt. Egyrészt a ciklus hossza négy évről öt évre növekedett, másrészt az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a feltételt, hogy a választást az előző általános választást követő negyedik év október hónapjában kell megtartani. Ily módon lehetőség nyílik törvényi szinten szabályozni például azt a korábban már felvetett elképzelést, miszerint az önkormányzati választásokra az európai parlamenti választással egy napon kerüljön sor.⁴⁸

Sarkalatoság

Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése a választási törvények elfogadását a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kötötte. Az Alaptörvény változást hozott a minősített többséghez kötött döntések meghatározásában: a kétharmados többséget (az alaptörvényi szóhasználat szerint sarkalatoságot) nem egyes törvények, hanem tárgykörök vonatkozásában határozza meg. Ily módon lehetővé válik, hogy a jogalkotó figyelemmel legyen az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amely szerint ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozá-

⁴⁸ Lásd bővebben: GULYÁS Gergely: *Nem lesz 2014-ben egyszerre országgyűlési és európai parlamenti választás* (<http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-442696>).

sára vonatkozik, hanem csak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre, amely az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.⁴⁹

E rendszer azonban egyúttal az 1/1999. (II. 24.) AB-határozatban kifejtettek átértékelésére is kényszerít. Az az elv ugyanis, hogy az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, azaz a megkötéssel egészül ki, hogy ez akkor van így, ha az a kérdés az Alaptörvény alapján sarkalatos tárgykörbe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban már eddig is léteztek olyan törvények, amelyek egy részének a módosítása az Alkotmány alapján minősített többséget, másik része viszont egyszerű többséget követelt meg. Ennek a gyakorlatnak teremt alkotmányi szintű alapot az Alaptörvény új megközelítése.⁵⁰

A választójogi törvények esetében ennek különös jelentőséget ad, hogy az Alkotmánybíróság éppen legutóbbi választójogi tárgyú határozatában foglalkozott az egyes választójogi rendelkezések elfogadásához szükséges többség kérdéskörével. A testület azt állapította meg, hogy a választókerületek kialakítása kérdésében kizárólag az egyéni választókerületek száma, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó vá-

lasztópolgárok száma van közvetlen összefüggésben a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel, így ezen tárgyköröket kötelel a jogalkotó kétharmados többséggel elfogadott törvényben szabályozni. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése végrehajtó jellegű szabálynak minősül, összefüggése a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Ezért a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez – amennyiben ez jogszabályi formában történik – elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény.⁵¹ Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, amelyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített.

Az Alaptörvény új megfogalmazása tehát lehetőséget ad arra, hogy a választókerületek határai az egyébként sarkalatos választási anyagi jogi törvény nem sarkalatos részeként jelenjenek meg, és ne külön törvényként.

A sarkalatosság témaköréhez tartozik, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket az európai parlamenti választásokra vonatkozóan, így e választástípus részletszabályait meghatározó törvényre sem ír elő sarkalatosság követelményt, azaz a jövőben az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvényt (Eptv.) az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával módosíthatja.

Amennyiben azonban a jogalkotó az európai parlamenti választásokon a választójogot magyarországi lakóhelyhez kívánja kötni, azt csak egy kétharmados többséggel elfogadott rendelkezésnek az Eptv.-be illesztésével teheti meg, tekintettel az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében foglaltakra.

⁴⁹ 4/1993. (II. 12.) AB-határozat.

⁵⁰ Az egyes rendelkezések módosításához szükséges többség egyszerűbb megállapítása, a sarkalatos és nem sarkalatos részek elkülönítése érdekében az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására elfogadott törvényekbe ún. sarkalatoszági záradékot illesztett. Ez a kötőerő nélküli, tájékoztató funkciót ellátó záradék megjelöli, hogy mely rendelkezések minősülnek az Alaptörvény alapján sarkalatosnak (pl. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 83. §-a, a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 24. §-a).

⁵¹ 193/2010. (XII. 8.) AB-határozat.

Néhány szóval a kiskorúak után járó választójogról

Habár az Alaptörvény szövegébe végül nem került bele, kétségtelen, hogy a választójogi rendelkezések körüli legnagyobb vitát a gyermekek utáni szavazati jog váltotta ki.⁵² Jelen tanulmány – nem vitatkozva a megoldás támogatói által felhozott demográfiai érvekkel – kizárólag a kérdés alkotmányjogi szempontú felvázolására törekszik.

Schanda Balázs tanulmányában háromféle lehetséges modellt mutat be:

A) a gyermekek választójoga, azaz a választhatóság korhatárának csökkentése;

B) a szülői választójog, azaz a szülői szavazatok számának megnövelése a gyermekek számának megfelelően;

C) a gyermekek szülei által gyakorolt választójoga, azaz a gyermek választójogát kiskorúsága idején nevében szülei gyakorolják.⁵³

Az A) változat szerinti megoldás követendő, azonban határt szab neki az életkor, amely alatt belátási képesség már nem áll fenn.

A B) változat alkotmányjogi szempontból kizárható: a plurális választójog teljeséggel szembemenne a választójog egyenlőségének elvével, amelyet az Alaptörvény kifejezetten tartalmaz, másrészt az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabályból is levezethetőnek tart, illetve amit valamennyi jelentős nemzetközi egyezmény követelményként határoz meg.

A C) változat nem jelenti a választójog egyenlősége elvének a megsértését, hiszen itt a kiskorúnak van választójoga. Kérdéses lehet azonban, hogy megfelelne-e a szavazás közvetlensége elvének, ha a kiskorú helyett a szülő gyakorolja a választójogot. Sajnos az Alkotmánybíróság gyakorlata a szavazás közvetlenséget illetően kevés támaszpontot ad, illetve meg kell azt is jegyeznünk, hogy a szavazás közvetlenségének elvét az Alkotmány és az Alaptörvény tartalmazza, a vonatkozó nemzetközi egyezmények azonban nem. Ez magyarázhatja azt a tényt is, hogy egyes országokban jelenleg is működik a megbízott útján való szavazás (például Franciaországban és Nagy-Britanniában).

Kérdés továbbá, hogy a szavazás személyhez kötöttsége (német szakszóval az ún. *Höchstpersönlichkeit*) pusztán törvényi szabály vagy valójában alkotmányos alapelv – még ha szövegszerűen nem is jelenik meg sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben.⁵⁴

Az Alaptörvény Országgyűléshez benyújtott szövege még tartalmazta a családi választójogra vonatkozó rendelkezést: a választójogot sarkalatos törvény kiskorúnak is biztosíthatja, kiskorú szavazati jogát – sarkalatos törvény által meghatározott módon – anyja vagy más törvényes képviselője gyakorolja úgy, hogy saját szavazatán felül legfeljebb egy szavazatot adhat le (XXI. cikk [2] bekezdés).

⁵² Egészen különös összefüggésben, de a gyermekek választójogának kérdése már korábban megjelent a magyar közjogi gondolkodásban. A Kiss Alajos v. Hungary ügyben a magyar kormány a gondnokság alatt állók választójoga korlátozásának alátámasztására 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 olyan kiskorú személyek, akiket szellemi érettségük alkalmassá tesz arra, hogy a közügyekben részt vegyenek. Kérdésként merült 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. Sajnos az EJEB-nek a kiskorúak választójogával kapcsolatos iránymutatásra még várni kell, a kormány kiskorúakkal kapcsolatos érvelésére ugyanis egyáltalán nem reagál döntésében. Lásd bővebben: BODNÁR Eszter: *A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról*, Jogesetek Magyarázata, 2011/1., 75. p.

⁵³ SCHANDA Balázs: *Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítóka?*, Magyar Jog, 2010/10., 608. p.

⁵⁴ Törvényi szinten határozza meg a szavazás személyhez kötöttségét a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 61. § (2) bekezdése: „Szavazni kizárólag személyesen (...) lehet” és a Bundeswahlgesetz 14. § (4) bekezdése „Jeder Wahlberechtigte kann sein Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben.”

Ez a szöveg a lehető legszerencsétlenebb megoldást választotta, ugyanis látszólag a kis-korú választójogáról szól, valójában azonban az anya rendelkezik több szavazattal, ráadásul többletszavazatainak száma független gyermekei számától. E megoldásról biztosan állíthatjuk, hogy nem felel meg nemzetközi jogi kötelezettségeinknek és az alkotmányos alapelveknek sem, ezért amennyiben az alkotmányozó a jövőben mégis a családi választójog megvalósítására törekszik, más módszert kell keresnie.⁵⁵

A további részletkérdések elemzése meghaladná e tanulmány kereteit, mindazonáltal a gyermekek választójogának a kérdése a

21. század legizgalmasabb választójogi kérdésének ígérkezik, így az erről való gondolkodás a jövőben megkerülhetetlen feladata a választójog tudományával foglalkozóknak.

Az Alaptörvény választójogra vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése után összegzőként megállapíthatjuk, hogy a választójog területén korszerű, a nemzetközi és uniós jogi követelményekkel is összhangban álló szabályozás született. Ezen az úton kell továbbhaladnia az Országgyűlésnek a teljesen átalakuló választási törvények megalkotásakor.⁵⁶

Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben

Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye a választójog területén számos változást hozott. Átrendeződött a választójogosultak köre, részben a választójog egyes pozitív feltételei meghatározásának törvényi szintre utalásával, részben pedig az ún. természetes kizáró okok az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek megfelelő átalakításának köszönhetően. De az Alkotmányhoz képest más módon közelít az Alaptörvény a választójog gyakorlásának, a választási rendszernek és a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéseire, ráadásul egy új választási alapelvet is intézményesít. E változások áttekintésére és elemzésére vállalkozik a tanulmány, de foglalkozik a választójogi jogalkotás formai szempontjaival, valamint az Alaptörvényből végül kimaradt, de a 21. század legizgalmasabb választójogi problémájának ígérkező ún. családi választójog problémakörével is.

⁵⁵ Nagy valószínűség szerint a szöveg átgondolatlansága és kidolgozatlansága annak köszönhető, hogy nem állt valódi politikai szándék a gyermekek választójogának az Alaptörvény elfogadásával való bevezetése mögött, a cél inkább problémafelvetés és a közvélemény megismerése volt.

⁵⁶ A kézirat lezárásának időpontja 2011. október 15.