

Bodnár Eszter: A választójog az Alkotmánybíróság gyakorlatában - az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után (ABSz, 2013/2., 93-108. o.)¹

Több mint két éve lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye, alacsony azonban azon határozatok száma, amelyben az Alkotmánybíróság azóta a választójoggal foglalkozott. Ebben szerepet játszik az is, hogy a választójogi szabályok rendszerint "élessé" a választási időszakokban, az általános választások közeledtével válnak, ekkor irányul az Alaptörvény választójogi szabályaira leginkább a figyelem. 2014 a választások éve Magyarországon: tavasszal országgyűlési és európai parlamenti választásra kerül sor, szeptember pedig az önkormányzati választáson döntünk a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek személyéről. E választások közeledtével indokolt lehet áttekinteni, hogy milyen változásokat hozott az Alaptörvény hatálybalépése a választójog vonatkozásában, illetve hogyan hatnak ki ezek a változások az Alkotmánybíróság elmúlt két évtizedes gyakorlatának alkalmazhatóságára.

E tanulmány arra tesz kísérletet, hogy röviden összefoglalja az Alkotmánybíróság választójoggal kapcsolatos két évtizedes gyakorlatát, valamint felvázolja a választójogról ebben kirajzolódó képet, bemutassa az Alaptörvény által hozott alkotmányi szintű változásokat, és megvizsgálja, hogy hogyan hathat a tételes jogi változás az alkotmánybírósági gyakorlatra.[1]

Kiindulópontként az Alkotmánybíróság határozataiban képviselt álláspontra tekintünk, mely szerint a testület a vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illetően kontextuális egyezése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.[2]

A választójog szabályozása abból a szempontból összetettebb, mint a többi alapjogé, hogy az alapjogi jogosultak megjelölésén kívül alkotmányi szinten jelennek meg más, az alapjoggal szorosan összefüggő kérdések is. Ennek megfelelően a tanulmány először a választójoggal mint alapjoggal, ezt követően pedig a választási alapelvekkel, illetve a választási rendszer és a választási eljárás kérdéseivel foglalkozik.

1. A választójog mint alapjog

Ma már általánosan elfogadott tézis a választójog kétszemes természete, azaz hogy míg a egyik oldalról a népképviselési szervek létrehozásának eszközeként szolgál, így szorosan kötődik az államszervezethez, a másik oldalról nézve politikai részvételi jog, alapjog.

Ehhez a felismeréshez hosszú folyamat vezetett el, melyben szerepet játszott a választójog általánossá válása, a jogpozitivizmus alapjogokkal kapcsolatos szemléletmódja és a választójognak a nemzetközi dokumentumok alapjogi katalógusába történő felvétele.[3]

Az Alaptörvény is ezt a meggyőző döntést fejezi ki, amikor a választójogot - az Alkotmányhoz hasonlóan - alapjogként határozza meg, és az alapjogi katalógusban, a Szabadság és felelősség részben helyezi el.

Ebben a részben a választójogot mint alapjogot vizsgáljuk, az Alaptörvény választójogra vonatkozó XXIII. cikkét ebben a szempontból közelítjük meg.

A választójog két részjogosítványból áll: az aktív és passzív választójogból. Az aktív választójog a szavazáshoz való jog, amely arra jogosítja fel az alanyát, hogy választó legyen. Az aktív választójog magában foglalja az egyén részéről az igényt, hogy az állam - eleget téve intézményvédelmi kötelezettségének - a szavazás feltételeit biztosítsa, azaz hogy a választópolgár szerepeljen a választási névjegyzéken, hogy elmelessen a szavazóhelyiségbe, megkapja a szavazólapot, megjelölhesse a szavazólapot egy szavazófülkében, elhelyezhesse a szavazólapját az urnában, és szavazatát megszámlálják. Ehhez képest a passzív választójog a választhatóság joga, az ahhoz való jog, hogy valaki a választáson jelöltként elindulhasson. Ez az alapjog azonban kizárólag a "jelöltté válás lehetőséget" jelenti, a "jelöltté válás" önmagában nem alapjog, feltételekhez köthet.[4] Nem jelentheti ez az alapjog azt, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarat-elhatározásából a választásokon jelöltként elindulhat.[5] Nem jelenti a passzív választójog azt sem, hogy a feltételeket teljesítő személynek joga lenne az egyéni jelöltségre, azaz nem kell a törvényhozónak garantálnia a független jelöltség lehetőséget.[6]

A választójog két részjogosítványa, az aktív és pasz-

- 93/94 -

szív választójog egymástól függetlenül nem létezhetnek: nem lenne értelme a szavazati jognak, ha nem lennének jelöltek, akik közül lehetne választani, fordítva pedig: hiába indulhatna bárki a választáson, ha nem lennének szavazók. A passzív választójogtól való megfosztás kihat a választók aktív választójogára is. Természetesen a részjogosítványok elkülönítése lehetőséget ad arra, hogy az alanyok körében differenciálódás történjen, első sorban oly módon, hogy a passzív választójog alanyi körét a jogalkotó szűkebben határozza meg.

Kérdés, hogy vajon része-e a választójognak az ajánlási, jelölési jog. Az ajánlási jog azt jelenti, hogy a választópolgár maga választhatja ki, hogy kik legyenek azok a jelöltek, akikről majd a szavazás megtörténhet.[7] A magyar alkotmánybírósági gyakorlat azonban nem következetes ebben a kérdésben.[8] A határozatok nagy részében az ajánlási jogot nem kezeli önálló

alapjogként, az inkább csak a választójoghoz kapcsolódó jog, amire például nem terjed ki a titkosság elve sem.[9] E megközelítés szerint mivel az ajánlás szabályaira vonatkozóan az alkotmány nem igazít el, a törvényhozónak széles mérlegelési joga van a részletszabályok megalkotásáról en.[10] El fordul azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az is, amikor az aktív és passzív választójogba beleérti az egyéni képviselő ajánlását.[11]

A magunk részéről hajlunk arra a következtetésre, hogy az ajánlás joga beleérthető az aktív választójogba, és mint ilyen, alapjogi védelmet élvez. Ez azt jelenti, hogy pl. nem lenne bevezethető egy kauciórendszer, hiszen ott a választópolgár semmilyen szerepet nem kapna a jelöltek kiválasztásában.

A jelölési jog alatt azt értjük, hogy a pártoknak vagy más szervezeteknek joguk van a jelölt-, illetve listaállításra. Az Alkotmánybíróság szerint a jelöltállítás jog - habár a választójogon alapul - sem az országgyűlési, sem az önkormányzati választáson nem alkotmányos alapjog, és nem is az egyesülési jog része.[12] Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz a jelölési rendszerre vonatkozóan szabályokat, a törvényhozó széles mérlegelési joggal rendelkezik a jelölési szabályok megalkotásakor.[13] Tehát a jelölési jog nem tartozik a választójog tartalmába, még akkor sem, ha egyébként a pártok által is érvényesítendő politikai jogok körében kiemelkedő helyet foglal el az aktív és passzív választójog.[14]

Felmerülhet annak kérdése, hogy részét képezik-e a választójognak mint alapjognak a választási eljárásban biztosított olyan jogosítványok, amelyeket a jogszabályok kizárólag vagy elsősorban a választópolgároknak tartanak fent, így például a kampányban való részvétel joga, a választási bizottságban való tagság, a választási ügyekben jogorvoslati kérelmek benyújtásának joga.[15] Álláspontunk szerint ezek a jogok nem tartoznak a választójog alapjogi tartalmához, mivel a választási eljárásban felmerülő részjogosítványok egy része a választójoghoz való kötődés mellett sokkal szorosabb kapcsolatban van valamely más alapjoggal. Így a kampányban való részvétel egyértelműen a véleménynyilvánítás szabadsága kifejezésének eszköze, és mint ilyen álláspontunk szerint nem is korlátozható alanyi köre a választópolgárokra. Ehhez hasonlóan a választási ügyben benyújtott jogorvoslati kérelem nyilvánvalóan a jogorvoslati jog jogmanifesztálódása. A választási bizottságokban való választópolgári részvétel joga pedig nem rendelkezik alapjogi sajátossággal, nem lenne alkotmányellenes egy olyan modell, amelyben nem társadalmi típusú szervek, hanem kizárólag professzionális hivatalnokok vesznek részt a választások lebonyolításában.

Mivel az Alaptörvény XXIII. cikkének szövegezése alapvetően nem különbözik az Alkotmányétól, a választójog részjogosultságára vonatkozó korábbi alkotmánybírósági gyakorlat továbbvitele indokolt.

1.1. A választójog helye az alapjogok rendszerében

Ha a választójogot el kívánjuk helyezni az alapjogok rendszerében, akkor először is megállapíthatjuk, hogy a választójog politikai jog, amely jogcsoport tágabb értelemben nemcsak a politikai részvételi jogokat foglalja magában, hanem a politikai szabadságjogokat, így az egyesülési és gyülekezési jogot, a véleménynyilvánítás szabadságát is. Másrészt a választó-

- 94/95 -

jog a közügyekben való részvételhez való jogba tartozik, ez ugyanis - bár több nemzetközi egyezményben önálló jogként szerepel, és ekként jelent meg a magyar Alkotmány korábbi szövegében is - valójában nem önálló jog, hanem egy jogcsoport, amely tulajdonképpen a politikai részvételi jogokat takarja.[16]

Az alapjogok különböző szempontú dogmatikai csoportosításáról en a választójogot a status activus körébe tartozó jognak, részvételi jognak tekinthetjük, amely az állam életében való részvételt biztosítja.[17] A választójog a közügyekben való részvételi jog jogcsoportba tartozó politikai jog.

Az Alkotmánybíróság a politikai jogok közül tulajdonképpen kiemelte a választójogot: gyakorlata szerint a választójog kiemelkedően fontos politikai jog, amelynek jelentősége tovább növekedett a visszahívás intézményének megszüntetésével. A választópolgárok ugyanis kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.[18]

A jogok érvényesítését szem előtt tartó csoportosításban a választójog klasszikus alanyi jog, mivel alanyi jogi jellege is van, az állammal szemben jogi úton, bírói eszközökkel kikényszeríthető.[19] A választójog ugyanis alapvetően egyéni jog, amelynek gyakorlásához nem szükséges, hogy mások is gyakorolják (akár egy szavazat is elegendő bizonyos választástípusokon egy jelölt megválasztásához). Ezt az állítást azonban áttöri egyrészt az, hogy az aktív választójog igazi értelmét a kollektív gyakorlás által, a politikai közösségben nyeri el, másrészt a választójog aktív és passzív oldalának sajátos összekapcsolódása miatt kölcsönösen függnek egymástól: jelöltek nélkül nincs lehetőség a szavazásra, szavazók nélkül pedig nincs értelme a jelöltségnek.

Végül a választójog állampolgári jog, hiszen hagyományosan a politikai közösség tagjai számára fenntartott jogosultság, nem tartjuk azonban elfogadhatónak, hogy az állampolgári jog minőségét jelentené, hogy a jog biztosítása az állam akaratától függ - az állam kötelezettsége az elismerésre és védelemre korlátozódik, illetve elsősorban a feltételek megteremtésére vonatkozik.

Nem látjuk viszont besorolhatónak a választójogot az alapjogokat generációkra bontó csoportosítás keretében, mivel időben az elsősorban generációs jogok keletkezésének időszakára tehető megjelenése, általánossá válására, és ezzel együtt alapjogként való elismerésére azonban jóval később kerül csak sor.

A választójog és más alapjogok összetett viszonyrendszerét áttekintve azt állapíthatjuk meg, hogy egyes jogokkal a választójognak semmilyen találkozási pontja nem lehet (pl. nem érinti a választójog az élethez való jogot). Más alapjogokkal a választójog kapcsolatba kerül, ez a kapcsolat azonban "konfliktusmentes", a jogok pozitívan hatnak egymásra, egymást kiegészítik, meghatározó jellegük van. A legszorosabb az ilyen jellegű kapcsolat a közügyekben való részvétel jogához tartozó

többi alapjoggal (népszavazáshoz való jog, közhivatal viseléséhez való jog, petíciós jog). A népszavazáshoz való jognál a kapcsolat olyan szoros, hogy az Alkotmánybíróság nyilvánvalóvá tette: a két jog jogosult körének egybe kell esnie.[20] A közhivatal viseléséhez való jog és a passzív választójog közötti párhuzamosság, hogy egyik sem terjed ki konkrét, meghatározott pozíció elnyerésére.[21]

Szintén konfliktusmentes a kapcsolat a politikai szabadságjogokkal, melyek a választójog érvényesülését jelent sen el segítik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata például a választási kampányt egyenesen a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekinti.[22] A demokratikus közvélemény kialakulásához nélkülözhetetlen az információszabadság alapjoga és a választópolgárok tájékozódáshoz való joga, így a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok közé sorolhatjuk a közérdek adatok megismeréséhez való jogot is.[23] Err l a jogról is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy különösen fontos, hogy a választási kampányban érvényesüljön.[24] A választójog gyakorlásával, illetve a választási eljárási cselekményekkel kapcsolatos információk közlése minden választópolgár tárgyilagos tájékoztatását biztosítja.[25] Szintén közérdek adat a választások eredménye, az ugyanis az állam m ködését és az állampolgárok életét, közügyekben való részvételét alapvet en befolyásoló in-

- 95/96 -

formáció.[26] Ide sorolhatjuk még a gyülekezési és egyesülési jogot is.

Végül az emberi méltóság és az egyenjogúság elve két olyan alkotmányos alapelv, amely teljes mértékben áthatja a választójogot, meghatározó annak tartalmára és hatáira nézve.

A választójog általánossága elv tulajdonképpen az általános egyenl ségi szabály specifikus kifejez ése.[27] Az összefüggést röviden talán így fogalmazhatjuk meg: minden polgár egyenl , tehát minden polgárnak van választójoga. A választójog egyenl sége pedig az aktív és passzív választójog lehet leg azonos módon történ gyakorolhatóságát követeli meg.[28] A választójog egyenl sége annyit jelent, hogy "minden választópolgár egyenl , tehát választójoga azonos érték ". Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog egyenl sége speciális egyenl ségi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ez azt is jelenti, hogy a választójog egyenl ségének sérelme esetén e speciális egyenl ségi szabály megsértését állapítja meg, és - legalábbis a határozat rendelkez részében - nem nyúl vissza az általános egyenl ségi szabályig.[29]

A hátrányos megkülönböztetés tilalmából kiindulva is eljuthatunk az emberi méltóság alkotmányos alapelvéhez. A választókerületek aránytalanságáról szóló alkotmánybírósági határozat szerint az, hogy minden választópolgárnak egy, a többi választópolgárával azonos érték szavazata van, az egyenl emberi méltóság elvének kifejez ése. A szavazatok súlya közötti kétszeres eltérés nemcsak a választójog egyenl ségének elvét sérti, hanem az emberi méltóságot is, ezért ilyen esetben az eltérés olyan nagymérték , hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.[30]

Míg az el bbi csoportban a választójog és valamely más alapjog egymás érvényesülését segítették el , el fordulhat olyan helyzet, amikor két alapjog összeütközésbe kerül egymással, és valamelyiknek a másik érvényesülése érdekében engednie kell. E konfliktusokban rendszerint a választójog bizonyul "er sebbnek". Így a személyes adatok védelméhez való jog korlátozhatónak bizonyult az Alkotmánybíróság döntése alapján a választójog érvényesülése érdekében a választási ajánlásoknál.[31] Ésszer ek voltak a rövid jogorvoslati határid k is a testület szerint, mivel az ésszer tlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményének akár utólagos megkérd jelezését is lehet vé tehetnék, akadályoznák a testületek megalakulását, vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek legitimitását, amely ellentétes lenne a jogállamiság elvével.[32] Szintén konfliktusba kerülhet a választójoggal a közérdek adatok megismeréséhez való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága.[33]

A választójog tehát nem elszigetelten létezik az alapjogi rendszerben. A törvényhozó hatalommal felruházott képviselői szervek demokratikus választásához az általános választójog biztosítása mellett garantálni kell a szavazás és az egész választási eljárás tisztaságát, a jogorvoslat lehet ségét, valamint a választójoghoz szervesen kapcsolódó politikai alapjogok és szabadságok érvényesülésének feltételeit. Különösen fontos a választójog szempontjából az állampolgárok joga politikai pártok szervezésére, a szabad jelöltállításra, az egymással verseng politikai er k támogatására és a közöttük, illetve politikai programjaik között történ szabad választásra. Ezek a kritériumok a demokratikus többpártrendszer országokban érvényesülnek, ahol a jogi garanciák és a politikai rendszer intézményei (pártok, érdekképviselők, egyesületek, nyilvánosság) együtt biztosítják, hogy a választójog mint a hatalomban való részvétel joga funkcionáljon.

1.2. A választójog alanyai

A többi alapvet joggal összevetve a választójog jogosultjainak meghatározása az Alaptörvényben - hasonlóan az Alkotmányhoz - sokkal pontosabb: nem "mindenkit" vagy a "magyar állampolgárokat" teszi az alapjog alanyává, hanem pontosan meghatározza a választójogosultság feltételeit.

Alapjogi szempontból kérdésként merül fel, hogy itt az alapjogi jogképesség vagy cselekv kéesség korlátozásáról van szó.

A magyar alapjogi dogmatika egyöntet abban a kérdésben, hogy alapjogi jogképessége minden embernek van, így a választójog feltételhez kötése kizárólag az alapjogi cselekv képséget érinti. Míg a jogképesség abszolút, addig az alapjog gyakorlásához

- 96/97 -

való jognál már feltételek írhatóak el.[34] "Az alapjogok mindenkit megilletnek, azokat azonban - korlátozott belátási, döntési képessége miatt - nem mindenki gyakorolhatja közvetlenül."[35]

Míg tehát a magyar alapjogi dogmatika szerint a választójog esetén kizárólag az alapjogi cselekvő képesség korlátozásáról lehet szó, addig az Alaptörvény szövegéből éppen ellenkező következtetésre juthatunk. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis minden nagykorú magyar állampolgárnak van joga ahhoz, hogy választó és választható legyen az országgyűlési képviselőválasztásán. A XXIII. cikk (6) bekezdése alapján pedig nem rendelkezik választójoggal az, akit a bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Itt tehát az Alaptörvény szövege a választójog jogosultjai közül való kizárást tartalmaz, és nem a gyakorlás korlátozásáról van szó, ahogy például az önkormányzati választójog gyakorlását lakóhelyen való tartózkodáshoz kötő XXIII. cikk (5) bekezdésben.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány - az Alaptörvény jelenlegi szövegével lényegében megegyező - szövege nem élt következetesen az alapjogi jogképesség és az alapjog gyakorlásához való jog megkülönböztetésével, így a választójog elvileg az utóbbi körbe tartozó korlátait a választójogból való kizárásként, vagyis a jogképesség hiányaként határozta meg.[36] Ebből tehát az következik, hogy a testület a választójog feltételeit kizárólag az alapjogi cselekvő képesség korlátjaként értelmezi. Ugyanebben a határozatban azonban két, ezzel ellentétes kijelentést is tesz az Alkotmánybíróság, miszerint az Alkotmány maga határozza meg a választójognál a sajátos jogosultsági kört (tehát az alapjogi jogképességgel rendelkezőket), továbbá hogy az Alkotmány kifejezetten csak a választójogból zárja ki a gyermekeket, tehát csak ennek vonatkozásában van jogképességük korlátozva, a többi jognál csak az alapjogi cselekvő képességük korlátozása merülhet fel.

A magunk részéről azt az álláspontot képviseljük, hogy ebben az esetben kizárólag a kiskorúak cselekvő képességének korlátozásáról lehet szó, annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövegéből nem ez következik. Dogmatikailag helyesebb lenne arról szólni alkotmányi szinten, hogy a kiskorúaknak is van választójoguk, de azt nem gyakorolhatják.

Az Alkotmány három pozitív feltétellel határozta meg a választójogosultak körét: a nagykorúsággal, az állampolgársággal (vagy az államhoz kapcsolódó más státusszal), valamint a Magyar Köztársaság területén lévő lakóhellyel.[37]

Az aktív választójog két feltétele lényegében változatlan maradt. Egyrészt az Alaptörvény továbbra is megköveteli a nagykorúságot a választójoghoz, azaz nem került sor a választójogi korhatár csökkentésére, habár ez a parlamenti vitában - elsősorban az osztrák mintára hivatkozva - felmerült.[38]

A másik változatlan feltétel az állampolgárság. Az országgyűlési képviselőválasztásán 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 képviselőválasztásán és polgármesterek választásán.[39] Az önkormányzati választáson továbbra is részt vehetnek a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek.[40]

Egy feltétel azonban már 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 választójogosultság egyik alapvető pozitív feltételének meghatározását. Sarkalatos törvény ilyen feltételt az országgyűlési választásokra vonatkozóan nem állapított meg, így a 2014. évi általános országgyűlési választáson már azon magyar állampolgárok is részt vehetnek, akik nem rendelkeznek Magyarországon lakóhellyel.[41]

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

- 97/98 -

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

A választójog negatív feltételei, az ún. természetes kizáró okok területén jelentős átrendezés történt. Míg az Alkotmány 70. § (5) bekezdése négy automatikus kizáró 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.[42] A változás az Emberi Jogok Európai Bíróságának elmúlt években hozott döntéseire vezethető vissza.

A fogvatartottak választójogból való kizárására vonatkozóan számos ítélet született Strasbourgban, melyek lényege, hogy szabadságvesztésüket töltő személyek választójogból való automatikus, törvényben történő kizárása nem áll összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzékének 3. cikkében biztosított szabad választásokhoz való joggal.[43] Az Alaptörvény e döntések konzekvenciáját levonva a választójogból való kizárást már egyedi bírói döntéshez köti, az nem a szabadságvesztés büntetésének vagy a kényszergyógykezelés elrendelésének automatikus következménye.

Hasonlóan kizárólag a választójogról való önálló, egyedi bírói döntés alapján kerülhet sor azon személyek választójogból való kizárására, akiknek belátási képessége korlátozott. E változás eredménye, hogy Magyarországot az Emberi Jogok Európai Bírósága a gondnokság alatt állók automatikus kizárása miatt elmarasztalta a Kiss Alajos-ügyben.[44]

A passzív választójog tekintetében az Alaptörvény egyrészt bővítette a személyi kört, másrészt azonban nyitva hagyta az azonosítás lehetőségét. Az Alaptörvény már nem zárja ki a polgármesterei tisztségre való választhatóságból a nem magyar állampolgárokat.[45] Annak idején e kizáró rendelkezés indoka az volt, hogy a magyar önkormányzati rendszerben a polgármester államigazgatási feladatokat is ellát.[46] Ez az Alaptörvény alapján is így van, ennek ellenére az alkotmányozó hatalom a választójogból való ezen kizárást eltörölte.[47] E döntést inkább politikai szempontok motiválták, és nem alkotmányjogi megfontolások.[48]

Nem vette át az Alaptörvény azt az alkotmányi szabályt, amely szerint a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy

megszüntetését követően három évig nem indulhattak jelöltként egyetlen választástípuson sem. Ezt elrelépésként értékelhetjük, mivel e rendelkezésnek a nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel való összhangja igencsak kétséges volt.[49]

A passzív választójog jogosult körének bővítése mellett azonban egy kiskaput nyitva hagyott az alkotmányozó hatalom a törvényhozó számára. A XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Ezeknek a sarkalatos törvényben meghatározott korlátoknak azonban meg kell felelniük 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 nemzetközi jogi kötelezettségeinkre is. Annak azonban nincs 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.[50]

A választójog mint alapjog személyhez kötött, "legszemélyesebb" jog (Höchstpersönlichkeit), ami kizárólag a választójog gyakorlására vonatkozik.
- 98/99 -

ja, hogy képviselő útján gyakorolható legyen.[51] Ebből következik az is, hogy sem saját, sem képviselői döntés alapján nem ruházható át másra az alapjog gyakorlása.[52]

A fentiekkel összefüggő kérdés a választójogról való lemondás lehetősége. Itt két kérdéskör merül fel: az alapjog gyakorlásáról való lemondás lehetősége, illetve a beleegyezés az alapjog gyakorlásának állam általi korlátozásába.

Az Alaptörvény nem szól az alapjogokról való lemondás lehetőségéről. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egy pozitív alkotmányos alapjog magában foglalja az arra vonatkozó alapjogot is, hogy a személy ezzel a jogával egyáltalán ne éljen. Az alkotmányos szabadságjogoknak van egy negatív oldala: az alapjog az alkotmány által garantált szabadságot jelent arra is, hogy az állam lehet védeni és biztosítja a joggyakorlástól való tartózkodást, azaz senkit sem kényszeríthet arra, hogy alapjogával éljen is.[53] Ez az állítás kiterjeszthető a politikai részvételi jogokra, így a választójogra is. A választójogról tehát nem lehet lemondani, de a gyakorlásáról igen. Az állam köteles védelemben részesíteni az alapjog gyakorlásáról való lemondást is, így senki nem kényszeríthető, hogy a választáson részt vegyen. A választás szabadsága alapelv része, hogy a választópolgár nem köteles igazolni, hogy miért nem szavazott.[54]

A lemondás lehetősége azonban nem értelmezhető túl szélesen: a lemondás kizárólag úgy valósítható meg, hogy a választópolgár a szavazás napján nem jelenik meg a szavazóhelyiségben, nem engedheti meg egy olyan szabályozás, amely lehetőséget adna például arra, hogy a választópolgár végleges döntésként kérje a névjegyzékbeli törlését.

A másik kérdés, hogy beleegyezhet-e az alapjog jogosultja, hogy az állam korlátozza a választójogának gyakorlását, például oly módon, hogy nem biztosítja a titkos szavazás feltételeit. Egy ilyen esetben a már megtörtént beleegyezés a választójogosult alapjog-gyakorlását nem érintené, azaz nem lehetne például a szavazatát érvénytelennek tekinteni, a beleegyezés azonban az állami alapjog-korlátozást nem teszi igazolhatóvá, alkotmányossá.[55]

Az Alkotmánybíróság a választójog alanyi körével, a választójogossá válás feltételével az elmúlt évtizedekben viszonylag keveset foglalkozott, hiszen ezek a szabályok alkotmányi szinten voltak meghatározva, azt a keretrendszer adta, amelynek az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek meg kell felelnie. Számos alkalommal került azonban a testület elé olyan ügy, amelyben a szabályozás a választójogra vagy a választójog gyakorlására további feltételeket írt elő, azaz a korlátozás megengedhetőségét kellett megítélni. Ezek a kérdések elsősorban tehát nem az alanyi kör oldaláról, hanem a választójog korlátozhatóságáról felmerültek, ebben a keretrendszerben érdemes megvizsgálni az alanyi kör változásait is, ahogy azt a következők részben tesszük.

1.3. A választójog korlátozása

A választójog alapjogként nem abszolút jog: korlátozásoknak vethető alá. Ezeknek a korlátozásoknak azonban meg kell felelniük az alapjog-korlátozás általános szabályainak.

A választójog esetén meg kell különböztetnünk a választójog korlátozását a választójog gyakorlásának korlátozásától. A választójog korlátozása alatt azt értjük, amikor az egyén nem rendelkezik választójoggal, mert vagy nem felel meg a választójoghoz előírt pozitív feltételeknek (például kiskorú), vagy valamelyik kizáró ok alá esik (például szabadságvesztés büntetését tölti). A választójog korlátozása tehát az alapjog alanyai közül való kizárást jelent, hiszen ezekben az esetekben a korlátozás teljes, a választójogot nem lehet félig, meghatározott mértékig elvonni. A kizárás azonban csak átmeneti ideig tarthat, a modern demokráciákban nem kerülhet sor a választójogtól való megfosztásra, a választójog mintegy büntetésként történő végleges elvételére. A választójog korlátozását elsősorban a választójog feltételeinek, az alanyi körnek a meghatározása valósítja meg.

A választójog gyakorlásának korlátozása összetettebb kérdés. Itt ugyanis formálisan rendelkezik választójoggal az egyén, hiszen valamennyi pozitív feltételt teljesíti, és nem esik kizáró ok alá sem, választójogát azonban nem tudja gyakorolni, vagy az valamilyen okból korlátozást szenved, azaz a választópolgár nem úgy, ott, akkor tud szavazni vagy jelöltként indulni, ahogy a korlátozások nélkül lehetséges lenne. A legközvetlenebb ilyen jellegű korlátozások a választási eljárás folyamán történnek fel: például a szavazás jogát csak az gyakorolhatja, aki szerepel a névjegyzékben, aki a szavazás napján a szavazóhelyiségben megjelenik, személyazonosságát igazolja és így tovább. Ugyanígy a passzív választójog gyakorlásához szükséges az, hogy a jelöltként indulni szándékozó ajánlásokat gyűjtsön, megadja bizonyos adatait, nyilvántartásba vetesse magát.

Közvetetten azonban a választójog gyakorlását, "eredményességét" korlátozhatja több más tényező is, így elsősorban a választási rendszer. Ha a választójog gyakorlása alatt nem kizárólag a szavazat leadásának aktusát értjük, hanem azt a folyamatot, ahogy a választópolgár akaratából létrejön a népképviselői szerv, akkor egyértelmű, hogy maga a választási rendszer

- 99/100 -

szer, pl. egy választási küszöb alkalmazása is korlátozóan tud hatni az alapjog gyakorlására.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is feltűnik ez a különbségtétel, leginkább szemléletessé azonban az új választási eljárási törvényt vizsgáló határozatban válik.[56] Ebben a határozatban a testület amellel foglal állást, hogy a választójogból való kizárás az alkotmányban felsoroltakon kívül más okból nem lehetséges, a választójog feltételei törvényi szinten nem bívhatók tovább, a választójog gyakorlásának konkrét módja és részletszabályai azonban törvényben szabályozhatók. Ilyen részletszabálynak találta a testület a névjegyzékbe vétel kérelemhez kötését, amelyről egyébként megállapította, hogy szükségtelenül korlátozza a választójog gyakorlását.[57]

A választójog és a választójog gyakorlásának korlátozása közötti elméleti megkülönböztetésnek kizárólag a nemzeti jog tekintetében van relevanciája. Egyrészt mivel a választójog korlátait képező feltételeket az Alaptörvény határozza meg, így törvényi szinten a választójog tovább nem korlátozható. Nincs azonban akadálya annak, hogy a választójog gyakorlására vonatkozóan határozzon meg törvény feltételeket, azok ugyanis nem a választójog, hanem kizárólag gyakorlásának korlátját képezik. Másrészt a választójog alkotmányi szinten meghatározott korlátai nem esnek az alapjog-korlátozás általános szabályai alá, míg a törvényi szint korlátoknak összhangban kell állniuk az Alaptörvénnyel.

A nemzetközi jogban a megkülönböztetés nem releváns, mert a szabályozás szintje ott nem játszik szerepet, a korlátozásnak igazolhatónak kell lennie, függetlenül attól, hogy alkotmányi vagy törvényi szinten meghatározott korlátról van szó.[58]

A választójog korlátozásának alkotmányosságát az Alaptörvény általános alapjog-korlátozási szabálya alapján lehet megítélni, az alapjogot korlátozó szabályozás tehát akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. A legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme, az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége, valamint egyes alkotmányos célok érvényesítése. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. Szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelel arányban legyenek egymással.[59]

Választójogi ügyben kényszerítő ok nélküli, aránytalan korlátozásnak találta az Alkotmánybíróság például amikor a törvényhozó személyes átvételt írt el az igazoláshoz, amellyel a választópolgár lakóhelyét eltérő helyen szavazhatott.[60] Szükségesnek és arányosnak találta azonban a testület, hogy igazolást az első fordulót megelőzően kellett kérni a második fordulóra is.[61]

A fenti alapjog-korlátozási szempontok természetesen kizárólag a törvényi szintű szabályozásra vonatkoznak, és mint ilyenek, a választójog gyakorlásának korlátozását határozzák meg. Nem kell alkalmazni e szempontokat az aktív választójog korlátaira, mivel azt, hogy kinek van választójoga, az Alaptörvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már elég korán nyilvánvalóvá tette, hogy törvényi szinten nem lehetséges bővíteni az aktív választójog korlátait.[62]

Némileg eltér a helyzet a passzív választójog vonatkozásában, annál ugyanis az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény a választhatóságra további feltételeket határozzon meg.[63] Tekintettel arra, hogy itt is törvényi szintű szabályozásról van szó, álláspontunk szerint ezeknek a korlátoknak meg kell felelniük az Alaptörvény alapjog-korlátozásra vonatkozó követelményeinek.

Eltérő megítélés alá esik a korlátozás különleges jogrend esetén, ilyenkor ugyanis a választójog felfüggeszthető, illetve az általános alapjog-korlátozási szabályban meghatározott mértéken túl korlátozható, mivel nem szerepel a kivételként felsorolt alapjogok között.[64]

Végül az Alaptörvény meghatároz speciális korlátozási okokat, amelyek nem valamennyi alapjogra, kizárólag a választójogra vonatkoznak. Így meghatározza azokat a feltételeket, amelyeknek az egyénnek meg kell

- 100/101 -

felelnie a választópolgárrá váláshoz (pl. életkor, állampolgárság, lakóhely). Ezenkívül a gyakorlásra is előír egyes feltételeket, amelyek lényegében a választójog gyakorolhatóságát korlátozhatják. Ilyen például, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

A választójog korlátozásának leggyakoribb eseteit három csoportra oszthatjuk. Az első korlátozási mód, amikor a választójogosultság feltételeit határozzák meg. E tulajdonságok közös sajátossága az, hogy feltételként jelennek meg, de ilyen módon egyszerre a választójog korlátjait is jelentik, hiszen annak alanya nem "mindenki" lesz, hanem csak akik a feltételeknek megfelelnek. E feltételek tehát a választójogot, a választójogosultságot korlátozzák.

A választójog helyett inkább a választójog gyakorlását korlátozhatják a választási rendszer szabályai. Ezek az egyén tulajdonságaitól függetlenek, azt a keretrendszert határozzák meg, amelyben az egyén a választójogát gyakorolja, ugyanakkor befolyásolják azt a folyamatot, ahogy az egyén szavazatából mandátum lesz, ezért korlátozó funkciót töltenek be a választójogot illetően.

A harmadik csoportba tartozó korlátok a választási eljárásból erednek, és a választójog gyakorlását korlátozzák, meghatározzák, hogy az egyébként választójogosultsággal rendelkező egyén képes-e, és ha igen, hol, mikor és milyen feltételek mellett gyakorolni a választójogát.

Mennyiben alkalmazhatóak a választójog korlátozásának megítélésére az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kidolgozott elvek? Álláspontunk szerint tulajdonképpen szinte teljes egészében áttemelhetők a korábbi érvelési elemek, és ez nem kizárólag a választójog alkotmányi szabályozásának átvételének, hanem az alapjog-korlátozásra irányadó szabályok

változatlanságának eredménye is. Az, hogy a választójogosultak körét az Alaptörvény némileg megváltoztatta, nem hoz változást abban a gyakorlatban, hogy ez a kör törvényi szinten továbbra sem szűkíthető, nincs akadálya azonban annak, hogy a törvényalkotó a választójog gyakorlását eljárási feltételekhez köthesse, ha ezek megfelelnek az alapjog-korlátozás általános szabályainak, azaz az Alaptörvénnyel összhangban állnak. Nyilván a korlátozás szükségességének és arányosságának kérdését a testületnek mindig esetről-esetre kell mérlegelnie, de a korábbi határozatokban megjelenő megállapításokra továbbra is támaszkodhat. Ahogy ezt az új választási eljárási törvényt vizsgáló határozatában már meg is tette, nemcsak felhasználva, hanem kiválóan össze is foglalva az Alkotmánybíróság választójog korlátozásával összefüggő korábbi gyakorlatát.[65]

2. A választási alapelvek

Az alapjogok között egyedülálló megoldásként - hasonlóan a nemzetközi emberi jogi egyezményekhez[66] és más államok alkotmányához[67] - az Alaptörvény a választójoghoz mint alapjoghoz választási alapelveket kapcsol.

Az Alkotmány szövege az általános és egyenlő választójog mellett a közvetlen és titkos szavazást írta el választási alapelveként. Az alapelvekben nem, csak a választástípusok felsorolásában történt változás az Alaptörvény hatálybalépéséig. Az Alaptörvény a választási alapelvek tekintetében több formai változást hozott, 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.[68] Az új tagolás következménye, hogy a választási alapelvek alkalmazását az Alaptörvény az európai

- 101/102 -

parlamentariális választásra nem írja elő, az uniós alapító szerződésből következően azonban ettől függetlenül kötelezőek a törvényalkotóra.[69] Bekerült viszont a szövegbe az Alkotmány 71. §-ában meghatározottakhoz képest egy ötödik alapelv: a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választás elve.

A négy, korábban az Alkotmányban is szereplő alapelv szövegezése, alkotmányi kontextusban való elhelyezése változatlan, így álláspontunk szerint változatlanul irányadóak a korábbi alkotmánybírói határozatokban tett, részletesebben bemutatott megállapítások ezen alapelvek tartalmát illetően.

Az Alaptörvény a választási alapelveket kettébontja: az általánosság és az egyenlőség a választójogra, a közvetlenség és a titkosság pedig a szavazásra vonatkozik. A különbségtétel jelentősége, hogy míg a választójog alapelvei a választás valamennyi stádiumára kiterjednek, a jelöltállításától a tényleges szavazáson át egészen a mandátum létrejöttéig, addig a szavazás alapelvei kizárólag szorosan a szavazási eljáráshoz kapcsolódnak, alkalmazásuk nem értelmezhető kiterjesztett módon.[70]

A választójog általánossága azt jelenti, hogy mindenkit megillet a választójog, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek, senkit nem lehet abból önkényesen kirekeszteni. "A demokratikus választás fontos feltétele, hogy a választásra jogosultak alanyi körét a lehető legszűkebben határozzák meg. Ennek érdekében a választójog általánosságának alapelve az, hogy alapvetően minden állampolgár - nemre, fajra, nyelvre, jövedelemre, tulajdonra, foglalkozásra, illetve helyzetére vagy osztályára, képzettségére, vallására vagy politikai meggyőződésére tekintet nélkül - választójogosultsággal rendelkezzen (aktív választójog) és választható legyen (passzív választójog)."[71] Az általánosság "nem tekinthető teljes mértékben abszolút alapelvnek, hiszen nyomós indokok alapján, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát szem előtt tartva lehetséges feltételekhez kötni a választójogot." A választójog általánosságának elve elsősorban a választójogosultak körének meghatározásában fejeződik ki, melyről a fentiekben részletesebben szó volt. A feltételek egyrészt egyfajta személyes érettséget és képességet követelnek meg, amely elengedhetetlen az akarat kinyilvánításához, másrészt az adott politikai közösséghez tartozást.[72] Az általánosságnak azonban van egy ettől szélesebb jelentéstartalma is. A választójog gyakorlásának szabályait törvények határozzák meg, és ezek sem sérthetik az általánosság elvét. Mivel a választási akadályok törvényi úton nem bívhatók, a törvényhozónak nincs lehetősége az alkotmányi korlátokon túlmenően további objektív korlátokat állítani, a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti.[73]

A választójog általánossága nem abszolutizálható, de külön felhatalmazás hiányában is a törvényhozó alkotmányos kötelezettségévé teszi, hogy minél szélesebb körben segítse el a választójog gyakorlásának lehetőségét.[74] Az általános választójog elvéből következően, hogy a választójog gyakorlása nem köthető ahhoz, hogy a választópolgár a szavazás napján lakóhelyén tartózkodjon, ezért az államnak meg kell teremtenie a szavazás feltételeit a szavazás napján lakóhelyüktől távol tartózkodók számára is. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozások, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az általánosság korlátozásához ebben a tekintetben.[75] Sérthette a választójog általánosságának alapelvét az is, amikor nem tudtak részt venni a választáson azok, akik a magyarországi szavazás napján külföldön, a külképviseleti szavazás napján pedig Magyarországon tartózkodtak.[76] Az önkormányzati választáson ez a követelmény úgy érvényesül, hogy az aktív választójogot a választópolgár a lakóhelye szerinti, illetve bejelentett tartózkodási helye szerinti településen gyakorolhatja. Az Alkotmánybíróság szerint a választójogra vonatkozó alkotmányi szabályból nem vezethető le 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 megválasztása során.[77]

Az egyenlő választójog az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekinthető. Az alkotmányos demokráciákban ezen elv alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely

- 102/103 -

megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlő ségét (egyenlő értékeségét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. A választójog egyenlő ségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok választójogának egyenlő ségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik.[78]

Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedekben a választójog egyenlő sége elv alkotmányi deklarációjának tartalmát részletesen kifejtette. A választójog egyenlő ségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehet legazonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.[79]

A választójog egyenlő értékű sége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámításnál minden szavazat ugyanannyit ér. Az egy ember - egy szavazat elve a plurális választójogot zárja ki, és abszolút követelmény, semmilyen indokból nem korlátozható.[80] Így alkotmányellenes volt az, amikor az igazolással lakóhelyétől távol szavazó kizárólag területi választókerületi listára szavazhatott, egyéni választókerületi képviselőre nem.[81] Szintén alkotmányellenes volt az, amikor megfelelő törvényi garanciák hiányában elállhatott az a helyzet, hogy a választópolgár akkor is szavazhatott a második fordulón, ha azon a településen, ahol az első fordulón 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.[82]

Az eljárási értelemben vett egyenlő ség azt jelenti, hogy a szavazatok lehet legazonos súlyúak legyenek, lehet ség legyen arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Álláspontunk szerint a választójog egyenlő sége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek részt, így például az országgyűlési választáson.[83]

Az eljárási értelemben vett egyenlő ség követelménye azonban nem abszolút, megengedhető bizonyos eltérések. 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 nem lehet abszolút értelemben vett egyenlő ség a szavazatok súlyában.[84] A jogalkotó azonban a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Minél jelentősebb az eltérés, annál erősebb alkotmányos indok szükséges az eltérés igazolásához. A választókerületek kialakításánál például megfelelő indokok lehet a közigazgatási határok, valamint a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele. Ugyanakkor még a statisztikailag egyébként elhanyagolható különbségek is alkotmányellenesek lehetnek, ha azok a választókerületek határaival való manipuláció eredményeként jönnek létre. A kétszeres eltérés azonban önmagában véve, azaz függetlenül az eltérés indokától sérti a választójog egyenlő ségének elvét, valamint az emberi méltóságot is.[85]

Az Alkotmánybíróság nem követeli meg viszont a választójog ún. effektív egyenlő ségét, a választójog egyenlő sége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az állampolgári politikai akarat képviselő útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen legaránytalanságot eredményez. Az állampolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás elvére pontosan meg nem állapítható következményeit.[86]

Az egyenlő ség elvéhez még egy alkotmányi rendelkezés kapcsolódik: az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint a választójogot vagy annak teljességét sarkalatos törvény magyarországi lakóhelyhez kötheti. E rendelkezés egy olyan választási rendszer megalapozására szolgál, amelyben a Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkező választójoga eltér a hazai szavazókéitól.[87]

- 103/104 -

Végül a választójog egyenlő sége elv összetevőjének tartjuk, hogy az állam köteles biztosítani, hogy mindenki lehet ség szerint azonos körülmények között adja le a szavazatát. "Az egyenlő séget abszolút voltából adódóan olyan eljárási jogosultságokkal kell biztosítani, amelyek minden választópolgárt egyenlően megilletnek." [88] Ebben az értelemben az egyenlő ség kiterjed a jelölésre, a szavazás rendjére, valamint a jogorvoslatokra vonatkozó szabályozásra is.[89]

Az egyenlő ség passzív választójogot érintő aspektusával összefüggő kérdés, hogy hogyan jelenik meg a jogegyenlő ség megvalósulását célzó, esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló állami intézkedési kötelezettség a választójog vonatkozásában. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének kötelezettsége a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik jelöltként el kívánnak indulni a választásokon. Az esélyeknek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie.[90]

A szavazás közvetlensége alapelvének lényege, hogy a választói döntés kinyilvánítása során a választók és a választottak között nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát. Kizárt tehát az indirekt, közvetett választás, amelyben a választók és a megválasztandó képviselő jelöltek között egy köztes grémium (elektori testület) található. A közvetlen szavazás tartalma az országgyűlési választásokon az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a választópolgár az egyéni választókerület jelöltjére, illetve a területi listára közvetlenül szavaz. Ez az alkotmányos alapelv nem sérül a közös lista esetén, mivel a választópolgár közvetlenül a közös listára szavaz.[91] Ellentétes volna viszont a közvetlenség elvével a nemzetiségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe.[92]

Kérdésként merül fel a kompenzációs lista alkalmazásának a szavazás közvetlenségével való összhangja. "Ebben az esetben a szavazat a törvény által előre meghatározott módon kerül ugyanannak a politikai erőnek a listájára, amelynek egyéni jelöltjére

a választópolgár szavazott. Az egyéni választókerületben induló jelöltek közül azonban a választópolgár nem feltétlenül azok pártállása szerint választ, hanem a jelöltek személyes tulajdonságait is figyelembe véve olyan jelöltre is szavazhat, akinek pártját egyébként nem támogatja - töredékszavazata mégis e párt listájára kerül. Ezzel szemben az vehet fel, hogy a választópolgár annak tudatában szavaz a jelöltre, hogy ha szavazata nem eredményez mandátumot, akkor mint töredékszavazat a pártlistához kerül.[93]

A szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetve megállapítható. A szavazás titkossága a választásokkal szemben támasztott feltételmentes érvényesülést kívánó követelmény, amit az államnak minden körülmények között biztosítani kell. A szavazás titkosságát sérti, ha a szavazatok számlálása során rekonstruálható a választópolgár által leadott szavazat tartalma, a szavazatszámoló bizottság meg tudja állapítani, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le. Így alkotmányellenes volt az a szabályozás, amely lehetővé tette, hogy a külképviseleten leadott szavazatokat helyben megszámlálják, a szavazatok alacsony száma miatt ugyanis megismerhető lett volna azok tartalma.[94] Az Alkotmánybíróság szerint a szavazás titkossága alapelvi sérelmet jelentene, ha a választók szavazataikat sms-ben adhatnák le.[95]

Nem lehet a testület álláspontja szerint a titkosság követelményének olyan kiterjesztést értelmezni, hogy a titkosság nem csupán a szavazásra, hanem a választással kapcsolatos valamennyi eljárásra, így pl. a választók nyilvántartásának összeállítására, illetve a jelölésre is irányadó. Az ilyen kiterjesztést értelmezés ugyanis gyakorlatilag kizárná a jelölés törvényességének az ellenőrzését.[96]

A négy, az Alkotmányban is szereplő alapelv mellett az Alaptörvény egy ötödik alapelvet határoz meg: a választásnak a választók akaratának szabad kifejezését biztosítani kell.

A választás szabadsága alapelv biztosítja, hogy minden választó jogosult a választójogát szabadon, vagyis kényszer vagy más - meg nem engedett - külső nyomás nélkül gyakorolhassa.[97]

- 104/105 -

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 és az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzék könyve is. Az Alaptörvény szövege lényegében szó szerinti fordítása a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikkében szereplő "guaranteeing the free expression of the will of the electors" fordulatnak. De nagyon hasonló az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzék könyv 3. cikkében szereplő "ensure the free expression of the opinion of the people" kifejezéshez is.[98]

Kérdés, hogy hogyan viszonyul ez a választási alapelv a választási törvényekben megjelenő azon rendelkezéshez, amely szerint a választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján gyakorolja.[99] A magunk részéről a törvényi szabályt az alkotmányi alapelv egyik kifejezésének tartjuk, amely azonban csak egy részelemet jelenít meg, nem fedi le a szabad választás alapelvének teljes tartalmát.

Az új választási alapelvnek tartalmát az Alkotmánybíróság gyakorlata ad majd. Az egyik értelmezési út, hogy a választói akarat szabad kifejezésének biztosítását a többi alapelv összefoglalásának tekintjük, azaz a választók akaratának szabad kifejezését az a választás biztosítja, amely az általános és egyéni választójog, valamint a közvetlen és titkos szavazás alapelveinek eleget tesz.[100]

Egy aktivista értelmezés azonban valódi többlettartalmat adhat ennek az alapelvnek. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya fent említett cikkéhez fűzött kommentárban például ebből az alapelvből vezeti le, hogy a választást olyan törvények alapján kell megtartani, amelyek garantálják a választójog hatékony gyakorlását; annak szükségességét, hogy a választójogosultak szabadon szavazhassanak bármely jelöltre, és szabadon támogathassák vagy ellenezhessék a kormányzatot; azt, hogy a szavazóknak lehetőséget kell biztosítani, hogy szabadon alakíthassák ki álláspontjukat, ez szak, ez szakkal való fenyegetés, kényszer vagy manipulatív befolyás nélkül; illetve azt, hogy a választás eredményét tiszteletben kell tartani és végre kell hajtani.[101]

Mintaként szolgálhat a német alkotmánybíróság gyakorlata is, amely szerint a választás szabadsága bármilyen kényszerrel vagy meg nem engedett nyomástól való szabadságot jelent, legyen szó akár a választási aktus fizikai hátráltatásáról, akár a pszichikai befolyásolásról, kényszerrel, szavazatvásárlásról stb. Nem töri át a választás szabadságának elvét a jogszerű választási kampány, ami törvényszerűen a bizonyos választási döntésekkel járó elnyelők felnagyításával és a más döntések esetén felmerülő hátrányokra való figyelmeztetéssel jár együtt.[102] A választás szabadságába nemcsak az tartozik bele, hogy a választópolgár szabadon dönt arról, hogy hogyan szavaz, hanem az is, hogy egyáltalán szavaz-e.[103]

A szabad választás alapelv nemcsak az állami szervektől véd, hanem a nem állami szervezetek, valamint magánszemélyek beavatkozásától is. A szabad választás elve kiterjed az ajánlási jogra is.[104] Ellentétes a szabad választás elvével, ha az állami szervek hatalmi helyzetüket felhasználva beszállnak a kampányba, például a kormányzatot népszerűsítő hirdetéseket tesznek közzé a választásokat megelőzően.[105] Nincs akadálya 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 alapelvek tartalmának meghatározása után fel kell tennünk azt a kérdést, hogy hogyan viszonyulnak ezek az alapelvek a választójoghoz mint alapjoghoz.

A választási alapelveket a demokratikus választási rendszer ismérvének tekinthetjük, mely alkotmányos alapelvek a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó, nemzetközileg elismert és védett demokratikus értékek kifejezése. Ezeket a magyar Alkotmánybíróság is

- 105/106 -

védelemben részesíti.[106] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából azonban csak annyi következik, hogy a választási alapelvek nem alapvető jogok, hanem alkotmányi alapelvek. A választási alapelvek a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmények, amelyek érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és más kódé során biztosítani kell. A választási alapelvek a választójog gyakorlásának, a választások demokratizmusának az Alaptörvényben meghatározott eljárási garanciái. Ezért a szükségességi-arányossági teszt a választási alapelvekre nem alkalmazható.[107] "Az alapelvek célja a választójog gyakorlásának, a választások demokratizmusának, valamint az alkotmányban szabályozott eljárási garanciáknak a biztosítása, az alapelvek szerepe pedig a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és más kódé garanciáinak biztosítása." [108]

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban mutatkozik némi következetlenség, némely határozat alapjogsérelmet, mások az alapelvek sérelmét állapítják meg, de van olyan határozat is, amelyben az alapelvet beleérti a testület az alapjog tartalmába.[109]

A választási alapelvek tartalmát áttekintve azt látjuk, hogy azok részben a választójog mint alapjog tartalmát határozzák meg, részben azonban önálló, az alapjogtól független jelentéssel is bírnak. Leginkább a választójog általánosságánál mutatható ki egybeesés, ott ugyanis tulajdonképpen nincs az alapelvnek az alapjogi tartalom túlmutató eleme, így minden olyan esetben, amikor a választójog általánossága sérül, a konkrét alapjog-sérelmet is megállapítható. Nagyobb részben az alapjoghoz kötődő tartalma van a szavazás titkosságának is, a választójog tartalma az, hogy a választópolgár szabadon, befolyástól mentesen, szankciótól való félelem nélkül adja le szavazatát. Ily módon minden olyan szabályozás vagy cselekmény, amely a titkosság elvével szembe megy, sérti egyúttal az alapjogot is. Rendkívül szoros a kötés az alapjoghoz az egyenlőség tekintetében is, ahol az általános jogegyenlőségi szabályból is következik, hogy a választójog alapvető tartalma annak egyenlősége. Itt tehát az egyenlőség elvének megsértése egyúttal az alapjogsérelmet is elidéz. A választójog egyenlőségének azonban - eltérően más alapjogok egyenlőségétől - van olyan tartalmi eleme, amely túlmutat az alapjogon, figyelemmel arra, hogy a választáson a szavazatok összeadódnak, az alapjog-gyakorlásra nem elszigetelten, hanem másokkal együtt kerül sor, így az egyenlőség speciális, funkcionális jelleget kap.[110] A választás szabadsága mint alapelv egy része kifejezetten a választójog alanyi jogi jellegéhez kapcsolódik: a választójog fogalmi eleme, hogy a választópolgár döntését befolyástól mentesen, szabadon hozhatja meg. Ebben az értelemben, ha sérül a választás szabadsága, akkor az egyéni alapjogsérelmet is megállapítható, és ez fordítva is igaz. A szabad választásnak azonban van egy ennél szélesebb, inkább már az intézményvédelem körébe tartozó tartalma, amelynek megsértése akkor is megállapítható, ha az egyéni alapjogsérelmet nem áll fenn. A legtávolabbi a kapcsolat a választójog mint alapjog és a közvetlenség elve között, itt legfeljebb annyit tekinthetünk az alapjog tartalmi elemének, hogy a választópolgárnak kell a döntést szót kimondania a megválasztandó képviselő személyéről. A közvetlenség elvének többi fogalmi eleme azonban az alanyi jogra már nem hat ki, inkább a választási rendszer kialakítása szempontjából van jelentősége.

Összefoglalva e megállapításokat, arra a következtetésre juthatunk, hogy habár az alapelvek részben (egyes alapelvek esetén nagyobb részben) a választójog mint alapjog tartalmát képezik, mégsem funkció nélküliek, hiszen adott esetben olyan tágabb jelentéssel bírnak, amely az alapjogi jelleg túlmutat, a választási rendszer kialakítása, a demokratikus rendezés elve tekintetében meghatározó jelentéssel bír. Így megfontolandó az Alkotmánybíróság gyakorlatának újragondolása. Azoknál az alapelveknél ugyanis, ahol meghatározó az alapjog tartalmi elemét képező jelleg, indokolt lenne, hogy elsősorban az alapjogsérelmet vizsgálatára kerüljön a hangsúly, hiszen az alapjogi védelem erősebb lehet, mint egy alkotmányi érték, elvédelme.

3. A választási rendszer és a választási eljárás

A választójog mint alapjog és a választási alapelvek mellett foglalkoznunk kell a választási rendszer, valamint a választási eljárás kérdésével.

A választási rendszerek azok a gyakorlati eszközök, amelyen keresztül az olyan eszmék, mint a konszenzus és a képviselőlet valósággá válnak, a választási rendszer mindenekelőtt a szavazatok mandátummá formálásának módszere.[111]

- 106/107 -

Az Alaptörvény - hasonlóan az Alkotmány szövegéhez, de eltérően a legtöbb európai állam alkotmányától - nem tartalmaz rendelkezést sem a parlament létszámára, sem a választási rendszerre nézve.[112]

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.

Így alkalmazható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, amely szerint 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 Alaptörvény keretei között

gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. A törvényhozó döntési szabadsága körébe tartozik annak eldöntése is, hogy az egyes választások szabályozása során egyéni választókerületi, listás vagy vegyes választási rendszert alkalmaz.[113]

Ez a megközelítés hasonlít az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatához, amely szerint a választási rendszer megválasztásakor a szerződő államoknak széles mérlegelési joguk van.[114] Ebben az összefüggésben az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzék könyv 3. cikke nem megy tovább a szabad és ésszerű idő közönlényként tartott, titkos választás követelményénél, amit olyan körülmények között tartanak, ami biztosítja a nép véleményének szabad kifejezését. E tartózkodó megfogalmazásból az vezethető le, hogy a cikk nem támaszt kötelezettséget egy meghatározott rendszer - pl. arányos vagy többségi rendszer - felállítására.[115] Minden választási rendszert az adott ország politikai fejlődésének fényében kell megvizsgálni, az a rendszer, ami az egyik országban elfogadhatatlan lenne, egy másik országban igazolható, mindaddig, míg a választott rendszer biztosítja a nép akaratának szabad nyilvánítását.[116]

Az Emberi Jogok Európai Bírósága arra is tekintettel van, hogy a választási rendszereknek olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyek alig egyeztethetők össze egymással: egyrészt igazságosan, hiszen tükrözniük kell a választópolgárok akaratát, másrészt úgy kell összehangolniuk a különböző véleményeket, hogy világos és koherens politikai akarat formálódjon. E feltételek mellett az "olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését" fordulat a választópolgárokkal és a jelöltekkel szembeni egyenlőség bántó módját foglalja magába. Ebből nem következik azonban, hogy minden szavazatnak szükségképpen azonos súlyúnak kell lennie a választás kimenetelét tekintve, vagy hogy minden jelöltnek egyenlő esélye lenne a győzelemre. Egyetlen választási rendszer sem képes arra, hogy kiküszöbölje az ún. "elveszett szavazatokat".[117] A széles mérlegelési jog korlátjaként az Emberi Jogok Európai Bírósága megjegyzi, hogy a választási rendszer nem zárhat ki személyeket vagy csoportokat a politikai életből és különösen a törvényhozó hatalom megválasztásából.[118] A választási rendszer elemzésekor figyelembe kell venni az általános kontextust, így egy rendszer nem tekinthető ésszerűtlennek, ha figyelembe vesszük azokat a jelenségeket, amelyekre reagál.[119]

Nem a választási rendszert meghatározó, mégis ahhoz is kapcsolódó rendelkezés az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése, mely szerint a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.

Ez a szabály szintén nagy szabadságot biztosít a törvényhozónak, hiszen a sarkalatos törvény - az Alaptörvény által meghatározott kereteken belül - többféle lehetséges megoldás közül választhat(na). Ezek közül az egyik végletet a valamennyi országgyűlési képviselővel azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező kisebbségi képviselőket jelentik, akik mandátumukat az általános választási rendszer keretein belül, de kisebbségi kedvezményrel nyerik el. A kisebbségi kedvez-

- 107/108 -

mény megállapításakor azonban tekintettel kell lenni a választójog egyenlőségére vonatkozó alapelvekre, valamint az Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatára, amely szerint minden körülmények között ellentétes az egyenlőség választójog elvével, valamint az általános jogegyenlőségi szabállyal, ha az egyes választópolgárok szavazatának súlya között kétszeres eltérés áll fenn.[120] 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.[121]

A törvényhozó hatalom végül egy vegyes modellt választott, amelyben a nemzetiségek az Országgyűlés munkájában kedvezményes mandátumot szerzett képviselőik, ennek hiányában pedig nemzetiségi szószólóik útján vesznek részt.

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

Az általános választások kiteljesítése az Alaptörvény alapján is a köztársasági elnök hatásköre maradt, aki ezt a hatáskört ellenjegyzés nélkül gyakorolja. A választások időpontjának meghatározása változatlan maradt, az önkormányzati választásnál azonban a ciklus ideje négy évről öt évre növekedett.

A választási rendszerhez hasonlóan a választási eljárás részletes szabályait is sarkalatos törvényben kell megállapítani a törvényhozónak. Mivel az Alaptörvény konkrét rendelkezést az eljárásra nézve - a fentiek szerinti, a választás időpontjára vonatkozó szabály kivételével - nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választási jogi szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.[122]

A már idézett, a kérelemre történő névjegyzékbe vétel bevezetését alkotmányellenesnek találó alkotmánybírósági határozat is az Alkotmánybíróság ezen korábbi gyakorlatán alapul, és rámutat arra, hogy a választási eljárás lebonyolításához szükséges jogintézmények szabályozása is adott esetben a választójog korlátjává válhat, ha nem felel meg az alapjog-korlátozás általános feltételeinek.[123]

4. Összegzés

Ahogy a fentiekben láthattuk, az Alaptörvény választójogra vonatkozó szabályozása kevés újdonságot hozott az Alkotmányhoz képest. Bár történtek elmozdulások a választójogosultak körét illetően, ezek azonban az Alkotmánybíróság szempontjából kevésbé releváns változások. Ebből következően nincs akadálya annak, hogy a testület a jövőben is támaszkodjon az előző két

évtizedben a választójoggal összefüggésben kialakított gyakorlatának elveire, felhasználja azok dogmatikai megállapításait és érvrendszerét.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem mozdulhat el a korábbi gyakorlatától, ha ezáltal a választójog védelmét hatékonyabban képes ellátni. Így megfontolandó lehet a fentiekben kifejtettek szerint a gyakorlat alakítása abban, hogy elsősorban mindig a választójog mint alapjog sérelmét vizsgálja a testület, és amikor lehetséges, ennek tartalmaként kezelje a választási alapelveket. Új lehetőségeket nyit meg a választójog védelmében az új választási alapelv, a választók akaratát kifejező szabad választás biztosításának alaptörvényi elírása is, mely alapelv meghatározó lehet például a jövőben a választási rendszer vizsgálatánál. Lehetőség nyílik végül a valamilyen okból kevésbé konzekvens határozatokban foglalt hibák kiküszöbölésére, mint amilyen például az önkormányzati választáson a választójog egyenlőségének az értelmezése, vagy hogy milyen szinten szabályozható a választójogosság gyakorlásának helye.[124]

Mindezek mellett azonban a testületnek alapvetően a korábbi gyakorlatára érdemes támaszkodni, azt kell továbbfejlesztenie. A megfelelő eljárásrend kialakítása mellett a biztos alapok is segíthetnek abban, hogy sikerrel vegye az akadályt a testület azon a neheztelt pályán, amelyet a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálására a választójog védelmének érdekében elírt rövid határidők határoznak meg. •

JEGYZETEK

[1] A tanulmány nem tűzi célul tehát a törvényi szintű szabályozás változásainak bemutatását.

[2] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]-[34].

[3] Lásd részletesen Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest, 2014. (megjelenés alatt)

[4] 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 82.

[5] 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 514.

[6] 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210.

[7] A német szakirodalom szerint az ajánlási jog harmadik alapjog az aktív és passzív választójog mellett. Münch, Ingo von: Artikel 38. In Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995. 587.

[8] Megjegyezzük, hogy az ajánlás és jelölés fogalmát sem használja következetesen.

[9] 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18.

[10] Pl. 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994, 99; 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 707.

[11] 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210.

[12] 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38.

[13] Pl. 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994, 99; 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 707. A német joggyakorlat ezzel szemben a választójog részének tekinti a jelöltállítás jogát, és ennek jogosultjának a választópolgárok egyesületeit (Wählervereinigungen) is, akik a választójogi alapelvek megsértése esetén alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. Sachs, Michael: Verfassungsrecht II Grundrechte. Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2003. 507. Ugyanígy megilleti a jelölés joga a politikai pártokat is, akikkel szemben nem állítható fel olyan törvényi követelmény a választáson való indulásra nézve, amelynek nem tudna minden párt megfelelni. Magiera, Siegfried: Der Bundestag - Art. 38. In Sachs, Michael: Grundgesetz-Kommentar. Verlag C. H. Beck, München, 2009. 1197.

[14] 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165.

[15] A német alkotmánybíróság a választójog mint a politikai akaratképzés jogának alkotmányjogi igazolása különleges feltételeit kiterjesztette a politikai akaratképzés "elmezejére" is, és általában beszélt a formális egyenlőség elvéről, amely a politikai jogok gyakorlását egy szabad demokráciában uralja. Pieroth, Bodo - Schlink, Bernhard: Grundrechte - Staatsrecht II. C. F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 2011. 119. Ez azonban kifejezetten a választójog egyenlőségének kiterjesztését jelenti, amely például a jelölő szervezetek esélyegyenlőségében nyilvánul meg, nem következtethetünk ebből arra, hogy a szavazást megelőző részjogosítványok alapjognak minősülnek.

[16] Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikk, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikk. Korábban a magyar alkotmány - a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya mintájára - külön is említette a közügyek vitelében való részvételhez való jogot, ám a 2002. évi LXI. törvényben foglalt módosítás ezt elhagyta, mondván, egyes alapjogok - az aktív és a passzív választójog, a népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel joga, a hivatalviselés joga, a kommunikációs alapjogok és az egyesülési jog - teljes egészében kitöltik e jog tartalmát.

[17] Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr, Freiburg, 1892. 129-140.

[18] Először lásd 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.

[19] 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.

[20] 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161. Ezt tette tételes jogi szabállyá az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése.

[21] Az Alaptörvény passzív választójogra vonatkozó rendelkezése nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képvisel kíván lenni, pusztán a saját akarat-elhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon. 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 514. Ugyanígy a közhivatal viseléséhez való joghoz kapcsolódóan sincs senkinek az Alaptörvényből folyó alanyi joga meghatározott munkakör betöltésére, az Alaptörvény kizárólag a közhivatal viselését, azaz a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.

[22] 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 272; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135.

[23] 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135.

[24] 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 624.

[25] Ezzel magyarázható például, hogy ezekre az adatokra nem terjed ki a kampánycsend, amely egyébként a választópolgár befolyásmentes döntésének biztosítására szolgál [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 272].

[26] 339/B/2002. AB határozat, ABH 2009, 1552.

[27] Magiera, Siegfried: Der Bundestag - Art. 38. In Sachs, Michael: Grundgesetz-Kommentar. Verlag C. H. Beck, München, 2009. 1196.

[28] Magiera, Siegfried: Der Bundestag - Art. 38. In Sachs, Michael: Grundgesetz-Kommentar. Verlag C. H. Beck, München, 2009. 1199.

[29] 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

[30] ABH 2005, 246, 253. A német alkotmánybíróság ettől szorosabb összefüggést is kimutat az emberi méltóság és a választójog között: a demokratikus részvétel joga az egyéni felelősség és az emberi méltóság kifejezése. A választójog az emberi méltóság elvének garanciái közé tartozik, így az alkotmányos rendszer egyik legfontosabb alapköve. Bausback, Winfried: Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Lang, Frankfurt am Main - Berlin - Bern - New York - Paris - Wien, 1998. 91.

[31] 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 21; 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994, 99, 102. Sólyom László az első határozathoz különvéleményt, a másodikhoz párhuzamos indokolást fűzött, amelyekben kifejtette, hogy a korlátozás aránytalan, mivel a cél, azaz az ajánlószelvények valódiságának ellenőrzése más, a személyes adatok védelméhez való jogot kevésbé korlátozó módon is megvalósítható lett volna.

[32] 59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 607. Ugyanígy elfogadhatónak tartja az Emberi Jogok Európai Bírósága a rövid jogorvoslati határidőket a választási eljárásban. Ld. *Étxeberria et autres c. Espagne*, Arrêt du 30 juin 2009, no. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03.

[33] Lásd ABI-2257/2010/H. számú ügy és az OVB közleménye, 2010. április 22, valamint Kovács Péternek a 6/2007. (II. 27.) AB határozathoz [ABH 2007, 135] fűzött különvéleményét.

[34] Balogh Zsolt - Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog - Alapjogok. PPKE JÁK, Budapest, 2011. 32.

[35] Sári János - Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 55.

[36] 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 78.

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

[38] 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.

[39] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 22. cikke, Alapjogi Charta 39. cikke.

[40] 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 Jegyzék könyv (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>).

[41] Az ezzel kapcsolatos vitákról lásd pl. Szigetvári Viktor - Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. (http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol); Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers, 2011/38.

[42] Az Alkotmány 70. § (5) bekezdése szerint nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvő képességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetve a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntető eljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

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

[44] Kiss Alajos v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06. Az ítélet részletes elemzését lásd Bodnár Eszter: A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról. Jogesetek Magyarázata, 2011/1. 71-78.

[45] Tekintettel arra, hogy a bevándoroltaknak, letelepedetteknek és menekülteknek csak aktív választójoga van, ez a b) vítés kizárólag az Európai Unió más tagállamainak Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárait érinti.

[46] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény indokolása.

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

[48] 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 Szerződésben 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 ezek a személyek azért választották meg, hogy ezeket a tisztségeket a mandátumuk időtartama alatt gyakorolják. Az uniós jog tehát lehetőséget ad erre a korlátozásra. 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).

[49] Alkotmány 40/B. § (4) bekezdése. A problémáról részletesen ld. Bodnár Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. Magyar Közigazgatás, 2011/3. 99-112.

[50] Melnychenko v. Ukraine, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02, 57. pont.

[51] Sachs, Michael: Verfassungsrecht II Grundrechte. Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2003. 507.

[52] Pieroth, Bodo - Schlink, Bernhard: Grundrechte - Staatsrecht II. C. F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 2011. 32.

[53] 1282/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 675.

[54] Hufen, Friedhelm: Staatsrecht II. - Grundrechte. Verlag C. H. Beck, München, 2009. 93.

[55] Lásd még Pieroth, Bodo - Schlink, Bernhard: Grundrechte - Staatsrecht II. C. F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 2011. 38-39.

[56] Lásd korábban például 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696.

[57] 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

[58] Bár a választójog ebből a szempontból speciálisnak tekinthető, tekintettel arra, hogy az alanyi kört a többi alapjogéhoz képest részletesebben határozza meg az Alaptörvény - ennek okát éppen a választójog kettős természetében, politikai közösséget konstituáló természetében kereshetjük -, tulajdonképpen nem lehetne szűkíteni az alanyi kört törvényi szinten a többi alapjog tekintetében sem. Ha az Alaptörvény szerint például mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez, akkor törvényi szinten nem lehet elírni, hogy panaszjoga kizárólag a nagykorú magyar állampolgároknak van. Ehhez képest nincs akadálya annak, hogy törvény például a panasz benyújtását ahhoz kösse, hogy abból megállapítható legyen a panaszos neve.

[59] 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 207, 464, 483.

[60] 8/1991. (III. 5.) AB határozat, ABH 1991, 30.

[61] 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696.

[62] 16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79; 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 707.

[63] Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés.

[64] Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés. Ez összefügg azzal a ténnyel, hogy rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet választást tartani. Rendkívüli vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel [Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdés]. Nem szűnhet meg az Országgyűlés megbízatása a megbízatási idő lejártával sem, mivel a megbízatás megszűnése az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdése szerint a következő Országgyűlés alakulásáig tart. Mivel azonban a rendkívüli állapot és szükségállapot idején az országgyűlési képviselők általános

választását nem lehet kit zni, nem lehet megtartani, ha pedig már megtartották, akkor az alakuló ülést nem lehet megtartani a különleges jogrend végéig, így új alakuló ülésre nem kerül sor, a korábbi Országgy lés megbízatása lényegében meghosszabbodik [Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdése].

[65] 1/2013. (I. 7.) AB határozat. A határozat részletes elemzését ld. Bodnár Eszter: Az Alkotmánybíróság határozata a választási eljárásról szóló törvényr l - A választójog és a választási kampány korlátozhatósága. Jogesetek Magyarázata, 2013/1-2. 3-18.

[66] Szinte mindegyik nemzetközi emberi jogi egyezmény nevesíti a választójog általánosságát, egyenl ségét, a titkos és szabad választást, több pedig a közvetlen választás elvét is tartalmazza. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikke szerint a nép akarata egyenl szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenérték en biztosító eljárás alapján id szakonként tartandó tisztességes választáson kell kifejezésre jusszon. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikke szerint minden állampolgárnak joga és lehet sége van arra, hogy szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenl választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Els Kiegészít Jegyz könyv 3. cikke ugyan eltér megfogalmazása miatt nem tartalmaz alapelveket, az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában azonban a klasszikus választási alapelvek, els sorban az általános és egyenl választójog elve megjelenik. Az Európai Unióról szóló szerz és 14. cikk (3) bekezdése szerint az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon kell megválasztani. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint az Európa választási örökségének alapját képz öt elv az általános, egyenl , szabad, titkos és közvetlen választójog.

[67] Míg a választójog feltételeiben kisebb-nagyobb eltérések mutatkoznak az egyes európai országok alkotmányi szabályozása között, addig a választási elvek, az általános, szabad, közvetlen, egyenl választójog és a titkos szavazás meglehet sen egybecsengenek. Dezs Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó - MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1998. 30.

Legfeljebb abban mutatkozik eltérés, hogy hány alapelv jelenik meg alkotmányos szinten. Az osztrák alkotmányban az egyenl , közvetlen, titkos és szabad választójog mellett szerepel a személyesség elve, nincs viszont benne kifejezetten az általánosság [26. cikk (1) bekezdés]. A dán alkotmányban viszont csak két elv van benne: az általánosság és a titkosság [31. cikk (1) bekezdés]. Néhány alkotmányban megjelenik az arányosság elve is [pl. finn - 25. cikk; lengyel - 96. cikk (2) bekezdés; lett - 6. cikk].

[68] Lényegében azonos szövegezéssel határozza meg a választási alapelveket az Országgy lés fejezetben a 2. cikk (1) bekezdése, A helyi önkormányzatok fejezetben pedig a 35. cikk (1) bekezdése.

[69] Az Európai Unióról szóló szerz és 14. cikk (3) bekezdése: "Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, öt éves id tartamra választják."

[70] Domahidi Ákos: 71. § [A választások alapelvei]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 2689.

[71] Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 224.

[72] Domahidi Ákos: 71. § [A választások alapelvei] In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja Századvég, Budapest, 2009. 2689.

[73] 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514, 523.

[74] 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514.

[75] 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20; 338/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1504, 1506.

[76] 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514.

[77] 783/E/2002. AB határozat, ABH 2009, 1568. Ezt a döntést kifogásolja Lévay Miklós különvéleményében, melyhez Bragyova András is csatlakozott. Álláspontjuk szerint a törvényhozónak nincs alkotmányos lehet sége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy sz kebb földrajzi térséghez kösse, ezért mulasztást követ el a törvényalkotó, ha nem biztosítja a hivatalos tartózkodási helyét l távollev választópolgár számára azt, hogy ténylegesen választó lehessen annak a települési és megyei önkormányzatnak a választásán, amelyekhez mint a választópolgári közösség tagja tartozik. A magunk részér l egyetértünk ezzel a megközelítéssel, és a mai technikai körülmények mellett megvalósításának nem is lenne akadálya. Az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése azonban kizárta ennek a lehet ségét.

[78] 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 248-249.

[79] 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.

[80] 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 250.

[81] 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19.

[82] 47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581.

[83] Ezért tévesnek tartjuk az Alkotmánybíróságnak azt a határozatát, miszerint a választójog egyenl ségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lakos alatti községben egyformán csak három képvisel t választhatnának. A testület szerint az, hogy 3 önkormányzati képvisel t választanának például 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 [45/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 465]. Álláspontunk szerint azonban mivel a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan lennie. Ha az Alkotmánybíróság logikája helyes lenne, az ahhoz a nyilvánvalóan abszurd helyzethez vezetne, hogy ha egy 100 fős településen 2 képviselőt választanának a képviselő-testületbe, akkor egy 1000 fős településen 20 képviselőt, egy 10 000 fős településen pedig 200 képviselőt kellene választani.

[84] 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.

[85] 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 253-254.

[86] 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18. A szakirodalomban feltűnik olyan álláspont, mely szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellene követelnie a szavazatok ún. effektív egyenlőségét is. Lásd Varsányi Benedek: Egyenlőség a választójog - arányos választási rendszer. *Fundamentum*, 2006/3. 107-114.

[87] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint a Magyarországon kívül élő választójoga nem teljes: nem két szavazatuk van a választáson; egyéni választókerületi jelöltre nem, kizárólag pártlistára szavazhatnak. Erre az Alaptörvény fent említett rendelkezése lehetőséget ad, a választójog egyenlősége azonban nem kizárólag az Alaptörvényben van rögzítve, hanem része valamennyi jelentősebb nemzetközi emberi jogi egyezménynek is, amelyeknek Magyarország is részese. A nemzetközi egyezménybe ütközés kérdésének problémakörét lásd részletesen Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/38. 3.

[88] Domahidi Ákos: 71. § [A választások alapelvei]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 2694.

[89] 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18; 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

[90] 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 18.

[91] 21/2002. (V. 10.) AB határozat, ABH 2002, 134.

[92] 14/2006. (V. 15.) AB határozat, ABH 2006, 268.

[93] Papp Imre: A politikai részvételi jogok. In Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 755-756.

[94] 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446.

[95] Ezért a burkolt alkotmányellenesség miatt nem hitelesítették az erre irányuló népszavazási kérdést [28/2010. (III. 11.) AB határozat, ABH 2010, 165].

[96] 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 19-20.

[97] Petrétei József: A választások alkotmányi alapelveiről I. In *Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére* (szerk. Sükösd Ferenc). PTE Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2009. 230.

[98] Jakab András szerint ebből az következik, hogy tartalmilag is mindig irányadó a vonatkozó strasbourgi gyakorlat. Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. 234.

[99] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. § (1) bekezdése; a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (1) bekezdése.

[100] A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikkével kapcsolatos ilyen tartalmú értelmezést lásd *Compendium of International Standards for Elections*. NEEDS-European Commission, London-Brussels, n. é. 12.

[101] ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja, 19. pont.

[102] Hufen, Friedhelm: *Staatsrecht II. - Grundrechte*. Verlag C. H. Beck, München, 2009. 748.

[103] A német szakirodalomban ez szemléletesebben jelenik meg: "nich nur das Wie, sondern auch das Ob der Wahl". Pieroth, Bodo: Artikel 38. In Jarass, Hans D. - Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Der Kommentar für Ausbildung und Praxis*. C. H. Beck, Baden-Baden, 2007. 711.

[104] Pieroth, Bodo - Schlink, Bernhard: *Grundrechte - Staatsrecht II*. C. F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 2011. 286.

[105] Münch, Ingo von: Artikel 38. In Kunig, Philip: *Grundgesetz-Kommentar*. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995. 594.

[106] Dezső Márta: Magyar választási rendszer 1985-2005. In Jakab András - Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005*. Gondolat - ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 75.

[107] 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453.

[108] Domahidi Ákos: 71. § [A választások alapelvei]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 2689.

[109] Az általános választójogot nevezi a testület alapvető állampolgári jognak az 575/B/1999. AB határozatban [ABH 2004,

1337], amely korlátozásának megítélésére az általános alapjog-korlátozási szabályt kell alkalmazni.

[110] Előállhat tehát olyan helyzet, amikor az alapjogsérelem nem állapítható meg, a választójog egyenlőségeinek sérelme azonban igen. Ilyen helyzetet eredményezne például, ha bizonyos megyékben a jogalkotó a többi megyében előírt személyes megjelenés helyett levélben történő szavazást tenne csak lehetővé. Ebben az esetben a választójog mint alapjog nem sérül, hiszen mindenkinek lehetősége van a szavazata leadására, az egyenlőség azonban igen, mivel nem azonos feltételek mellett.

[111] Bogdanor, Vernon - Butler, David: *Democracy and elections*. Cambridge University Press, Cambridge, 1983. 1.

[112] 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.

[113] 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.

[114] Hasonló megközelítést követ az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága [pl. Mr. Istvan Mátyus v. Slovakia, Communication No. 923/2000, U.N. Doc. A/57/40 (Vol. II) at 257 (2002)], valamint a Velencei Bizottság is [Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye, Guidelines on Elections, I.7. pont].

[115] Egy eltérő véleményben felmerült: az Emberi Jogok Európai Bírósága valóban nem állíthatja, hogy egy választási rendszer jobb, mint a másik, de végső soron döntenie kell abban, hogy az érintett jogok gyakorlására vonatkozó feltételek kielégítik-e az esetjogában felállított követelményeket. A véleményt jegyző két bíró szerint ez azt jelenti, hogy egészében kell a választási rendszert az Emberi Jogok Európai Bíróságának megvizsgálnia (Yumak and Sadak v. Turkey [GC], Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03, Joint dissenting opinion of judges Cabral Barreto and Mularoni).

[116] Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.

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

[118] Aziz v. Cyprus, Judgment of 22 June 2004, no. 69949/01.; Matthews v. United Kingdom [GC], Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

[119] Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.

[120] 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

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

[122] 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.

[123] 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

[124] 45/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 465; 783/E/2002. AB határozat, ABH 2009, 1568

Tartalomjegyzék

Bodnár Eszter: A választójog az Alkotmánybíróság gyakorlatában - az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után (ABSz, 2013/2., 93-108. o.)	1
1. A választójog mint alapjog	1
1.1. A választójog helye az alapjogok rendszerében	2
1.2. A választójog alanyai	3
1.3. A választójog korlátozása	5
2. A választási alapelvek	7
3. A választási rendszer és a választási eljárás	10
4. Összegzés	11