

BODNÁR ESZTER

A választójog és más alapjogok kapcsolata

A választójoggal alapjogi megközelítésből a magyar jogtudomány alig foglalkozik. Jelenleg nem érhető el olyan magyar nyelvű szakirodalom, amely a választójog sajátosságait az alapjogi dogmatika eredményeit felhasználva kimerítően bemutatná. A jogi oktatás a választójogot elsősorban az államszervezet keretében tárgyalja, ezért az alapjogi tankönyvek ugyan megemlítik a választójogot mint egy politikai részvételi jogot, azonban részletes elemzést csak kivételesen adnak, akkor is inkább szervezeti oldalról közelítve meg a kérdést.

Jelen tanulmány e hiányosság pótlása felé kísérel meg egy apró lépést tenni azzal, hogy a választójogot – átmenetileg félretéve az államszervezeti aspektusokat – mint alapjogot szemléli, de kizárólag egyetlen szempontból, a más alapjogokhoz való viszonyt vizsgálva. Az alapkérdések a következők: Hogyan illeszkedik a választójog az alapjogok rendszerébe? A választójog kapcsolata az egyes alapjogokkal egymást kiegészítő jellegű vagy alapjogi konfliktust előidéz? Alapjogi konfliktus esetén a választójog vagy a másik alapjog korlátozására kerül sor?

A választójog alapjogi jellege és helye az alapjogok rendszerében

A választójog és más alapjogok kapcsolatának vizsgálatához elengedhetetlen a választójog alapjogi sajátosságainak legalább vázlatos áttekintése és rendszerezése.¹

A választójog közismerten *kettős természetű*: ugyanúgy kötődik az államszervezet felépítésének és működésének alkotmányos szabályozásához, mint az alapjogokhoz. Egyrészt a képviseleti-törvényhozó szerv létrehozásának eszköze és a képviseleti legitimáció biztosítója, közvetlen hatással bír az államszervezet egyik meghatározó elemére, a népképviseleti szervek létrehozására, összetételének alakítására. A választások a képviseleti-törvényhozó hatalom és áttételesen a kormányzati hatalom demokratikus legitimációját adják. Másrészt viszont a választójog politikai alapjog, a közügyekben való részvételhez való jog részjogosítványa.²

Ez utóbbi kijelentéshez azonban csak hosszú fejlődés során jutott el a jogtudomány. A választójogot ugyanis eredetileg nem tekintették mindenkit megillető alapjognak, hanem kizárólag a „politikai képességgel rendelkezők jogosultságának”, amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének. A 19. század végén a közjogászok különbséget tettek a minden embert megillető természetes jogok és a politikai jogok között, s ez utóbbit – amelybe a választójog is beletartozott – nem sorolták az emberi jogok közé.

A választójog általánossá válása, valamint a II. világháború után kialakult fejlett polgári demokratikus államok alkotmányos elvei hoztak alapvető fordulatot a választójog megítélésében, ekkortól kezdték alanyi jogként elismerni. Ezt a tendenciát erősítették a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, amelyek a választójogot már önálló alapjogként ismerték el.³

Az emberi jogként elismert választójogot az alkotmányjogi dogmatika rendszerint az *első generációs jogok* közé sorolja. Ennek oka, hogy a közhatalom gyakorlásában, az állami döntéshozatalban való részvétel kö-

¹ A választójog alapjogi dogmatikájának teljes ismertetése önálló monográfia tárgya lehetne, ezért e fejezet kizárólag annak rövid felvázolására tesz kísérletet, a később kifejtendő gondolatok megalapozása érdekében.

² DEZSŐ Márta: *A politikai jogok és a választójog az alkotmányban*, Acta Humana, 1995/18–19, 172. p.

³ DEZSŐ Márta: *A választási rendszer = Alkotmánytan I.*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 203–204. p.

vetelése a népszuverenitás eszméjéből és a társadalmi szerződés teóriájából származtatható: minden hatalom forrása a nép, és az embereknek joguk van arra, hogy a közhatalmi intézményeket létrehozzák és átalakítsák, eldönthetik, hogy kikre bízzák a közhatalom gyakorlását, az állam kormányzását.⁴ Magunk részéről azonban a választójog első generációs jogok közé sorolását nem tartjuk elfogadhatónak, mivel ebben az időszakban még nem beszélhetünk demokratikus, általános és egyenlő választójogról, hiszen a vagyoni, faji, nemi és egyéb indokolatlan korlátozások megszüntetésére csak a 20. század elejére, közepére került sor.

Georg Jellinek ún. státuselméletében a status negativus–status positivus–status activus hármából a választójogot a *status activus*ba sorolja.⁵ A status activus esetén ugyanis az egyén a szabadságát az államban és az államért gyakorolja, az állami döntéshozatalban vesz részt.⁶ Ezeknél a jogoknál az állam intézményvédelmi kötelezettsége sokkal erősebb a szabadságjogokhoz képest: a választójog alanyi jogként egyáltalán nem érvényesülhetne, ha az állam nem szervezne ésszerű időközönként szabad választásokat.

Az ezen elmélet továbbfejlesztéseként kialakult csoportosítás szerint a választójog a *részvételi jogok* közé tartozik. Míg a szabadságjogok arra a kérdésre adnak választ, hogy a közhatalom milyen mértékben avatkozhat be az emberek életébe, illetve hogy az embereknek mit szabad és mit nem szabad megtenniük, addig a részvételi jogok azt ha-

tározzák meg, hogy honnan származnak a közhatalmi döntések, vagyis hogy ki vagy mi a forrása annak a hatalmi beavatkozásnak, amely megszabja az embereknek, hogy mit tehetnek és mit nem.⁷ A részvételi jogok (Gestaltungsrechte) összessége tehát a közügyekben való részvételhez való jogot jelenti.⁸

A német szakirodalomban megjelenő, a szubjektív alapjogi jogosultságokat jogi struktúrájuk szerinti besoroló elméletben a választójog az ún. „eredményjogok” (Bewirkungsrechte) közé tartozik. Ezen jogok jogosultjainak lehetősége nyílik arra, hogy jogilag releváns cselekedetükkel joghatást váltsanak ki. Az alapjog jogosultja a választójogon keresztül, más választójogosulttal együtt szavazatának leadásával meghatározza a parlament összetételét.⁹

Végül általánosan elfogadott a választójogot az *állampolgári jogok* közé sorolni, mivel kizárólag a politikai közösség tagjait illeti meg, amely rendszerint az adott állam állampolgárait foglalja magában.¹⁰

Az alábbiakban a választójog más alapjogokkal való kapcsolatát vizsgáljuk. A választójog és más alapjogok viszonya háromféleképpen alakulhat. Az alapjogok egy részével semmilyen találkozási pont nem keletkezik, ezért ezekkel nem kell foglalkoznunk (pl. nem érinti a választójog az élethez való jogot). Más alapjogokkal a választójog kapcsolatba kerül, azonban ez a kapcsolat „konfliktusmentes”, a jogok pozitívan hat-

⁴ HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok rendszere. = Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 83. p.

⁵ Az elmélet összefoglalását lásd Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York, 2003, 43. p.

⁶ Meg kell azonban jegyeznünk, hogy Jellinek a választást egy „állami funkció” gyakorlásának tekintti: a választójog nem a választáshoz való jogot jelenti, mert e jog alanya – mint minden állami kinevezési jogé – kizárólag maga az állam, így csak reflexhatás az, ami az egyénre visszahat, nem az egyén bír alanyi joggal. DEZSŐ: *A választási rendszer*, i. m., 203–204. p.

⁷ Jellineket idézi HALMAI–TÓTH: i. m., 92. p.

⁸ Volker EPPING–Sebastian LENZ: *Grundrechte*, Springer, Heidelberg–Dordrecht–London–New York, 2009, 8. p.

⁹ Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York, 2003, 42–43. p. Az „eredményjogok” nem fedik teljesen a status activus területét, az előbbieket ugyanis a magánszféra keretén belül is maradhatnak (idesorolja például a végrendelkezéshez való jogot).

¹⁰ SÁRI János–SOMODY Bernadette: *Alapjogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 44. p., Bodo PIEROTH–Bernhard SCHLINK: *Grundrechte. Staatsrecht II.*, C. F. Müller, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg, 2011, 32. p.

nak egymásra, egymást kiegészítő, meghatározó jellegük van. Harmadrészt viszont egyes alapjogokkal a választójog ütközhet, és kérdésként merül fel, hogy ezekben az alapjogi konfliktusokban melyik alapjognak kell engednie.

Természetesen a bonyolult viszonyrendszer miatt teljesen egyértelmű csoportosítás nem adható: némely alapjogok egyes helyzetekben konfliktusba kerülnek a választójoggal, máskor viszont annak érvényesülését segítik elő.

A választójog és más alapjogok „konfliktusmentes” kapcsolata

Az alapjogok egy részével a választójog kölcsönös kapcsolatban áll, azonban e jogok találkozása során nem merül fel alapjogi konfliktus, hanem a jogok kiegészítően, pozitívan hatnak egymásra. A kapcsolat jellegét tekintve három csoport alakítható ki. A legszorosabb a kapcsolat a közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjoggal. A második csoportba a politikai szabadságjogok tartoznak, amelyek a választójog érvényesülését jelentősen elősegítik. Végül a harmadik csoportba az emberi méltóság és az egyenjogúság elve, két olyan alkotmányos alapelv sorolható, amely teljes mértékben áthatja a választójogot, meghatározó annak tartalmára és határait nézve.

A választójog és a közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog

A politikai részvételi jogokat együttesen a „közügyekben való részvétel joga” alá sorolhatjuk be. Ez tulajdonképpen nem önálló alapjog, hanem egy jogcsoport. A nemzetközi emberi jogi egyezmények rendszerint először a közügyekben való részvétel jogát említik, és annak megvalósulásaként szólnak a hatalomban való közvetlen és képvisel-

let útján való részvételtől, illetve az aktív és passzív választójogról.¹¹

A közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog közül kétségtávolan a népszavazáshoz való jog kapcsolódik legszorosabban a választójoghoz. A közvetlen és képviseleti demokrácia viszonyának sajátosságait az Alkotmánybíróság gyakorlatából ismerjük. Egyrészt a népszuverenitás elvéből folyó jogok gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Másrészt a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.¹² Míg tehát a közvetlen hatalomgyakorlást a képviseleti hatalomgyakorlás korlátjának tekinthetjük, addig alanyi oldalról a választójog és a népszavazáshoz való jog viszonya inkább egymást támogató, kiegészítő jellegű. A választójogosult számára ugyanis a kettő együttesen biztosítja, hogy a hatalomgyakorlásban részt vegyen, a két alapjog kizárólag a részvétel módjában és gyakoriságában különbözik egymástól.

Egyes elméletek szerint a választójog valójában nem is egyértelműen a képviseleti hatalomgyakorláshoz köthető, hanem lényegében „átmenetet” képez a közvetlen és a képviseleti demokrácia intézményei között.¹³

A népszavazáshoz való joghoz a legszorosabb a kapcsolat az alanyi kör tekintetében

¹¹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikke, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikke. Korábban a magyar alkotmány – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának mintájára – külön is említette a közügyek vitelében való részvételhez való jogot, ám egy 2002-es módosítás ezt elhagyta, mondván, hogy egyes alapjogok – az aktív és a passzív választójog, a népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel joga, a hivataltviselés joga, a kommunikációs alapjogok és az egyesülési jog – teljes egészében kitöltik e jog tartalmát.

¹² 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, 52/1997. (X. 14.) AB-határozat. E viszonyrendszer egyik elemét az Alaptörvény szövege már expressis verbis is kifejti, a B) cikk (4) bekezdése alapján a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

¹³ DEZSŐ: *A választási rendszer, i. m.*, 203–204. p.

is, amit az Alaptörvény egészen szemléletesen tett: a XXIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselő választásán választó. Érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság már akkor is a két jog alanyi körének összekötését tartotta kívánatosnak, amikor a népszavazáshoz való jogosultsájról az Alkotmány még egyáltalán nem szólt.¹⁴

A *közhivatal viseléséhez való jog* leginkább a passzív választójoggal mutat rokon vonásokat. Míg azonban a passzív választójog a törvényhozó hatalmi ágba tartozó képviselői szervek létrehozásához kötődik, addig a „közhivatal” fogalma nem terjed ki a közvetlenül választott tisztségekre, hanem kizárólag a más hatalmi ágakba tartozó tisztségeket foglalja magában.¹⁵

A passzív választójoggal való összefüggés azonban mindenképpen fennáll abból a szempontból, hogy a legtöbb esetben a közhivatal betöltésének feltételei között nem kizárólag az állampolgárság, hanem a választhatóság is megjelenik.

Szintén hasonlóság a két jog között, hogy nem terjed ki konkrét, meghatározott pozíció elnyerésére. Az Alaptörvény passzív választójogra vonatkozó rendelkezése nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarathatározásából a választásokon jelöltként elinduljon.¹⁶ 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.¹⁷

A *petíciós jog* és a választójog között is fellelhető némi összefüggés, bár ez jóval távolibb, mint az előző két jognál.¹⁸ A petíciós jog szintén a közügyekben való részvételre irányul, ez a részvétel azonban a választójog gyakorlásától több szempontból különbözik. Egyrészt célja nem a közhatalom-gyakorlók személyének a meghatározása, hanem valamely egyéni vagy közösségi célkitűzés elérése. Másrészt nem fűződik hozzá olyan eredmény, direkt visszacsatolás, mint egy választáshoz. Harmadrészt pedig kevésbé formalizált, az állam részéről kevésbé aktív közreműködést követel meg. Eltérés mutatkozik az alanyok körében is, mivel a petíciós jog az Alaptörvény XXV. cikke szerint nem kizárólag a magyar állampolgárokat illeti meg, hanem mindenkit.

A választójog és a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok

Látni kell, hogy a választójog önmagában nem minősíti a hatalomgyakorlás demokratizmusát. Politikai alapjogként kezelése biztosítékot jelent a választójog, sőt a többi politikai jog érvényesítésére, azonban a választások demokratizmusának feltétele az is, hogy a politikai jogok (különösen a véleménynyilvánításhoz való jog, az egyesületi és a gyülekezési jog) jogi garanciái, bírói védelme és tényleges érvényesülése biztosított legyen.¹⁹

Az összefüggés annyira szoros, hogy a részvételi jogok tágabb felfogása szerint a politikai szabadságjogok is a részvételi jogok csoportjába tartoznak, mivel a politika formálásában, a közügyek megvitatásában való részvételt teszik lehetővé az egyén számára.²⁰

Ezek a jogok rendszerint nem kerülnek alapjogi konfliktusba a választójoggal, hanem éppen annak érvényesüléséhez szükségesek. Sőt bizonyos esetekben ezen jogok

¹⁴ 18/1993. (III. 19.) AB-határozat.

¹⁵ Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése alapján törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. Népképviselői szervek tagjainál pedig ilyen korlátozás fogalmilag kizárt lenne.

¹⁶ 63/B/1995. AB-határozat.

¹⁷ 39/1997. (VII. 1.) AB-határozat.

¹⁸ A petíciós jog szorosabb kapcsolatban áll a népszavazáshoz való joggal, illetve még közelebbi az összefüggés a népi kezdeményezéshez való joggal.

¹⁹ DEZSŐ Márta: *A politikai jogok...*, i. m., 28. p.

²⁰ HALMAI-TÓTH: *Az emberi jogok rendszere*, i. m., 94. p.

korlátozására is csak kisebb mértékben kerülhet sor, amikor érvényesülésük a választójog érvényesülésének feltételévé válik, így főleg a választási kampány időszakában.

A *véleménynyilvánítás szabadságáról* az Alkotmánybíróság kifejezetten megállapította, különösen fontos, hogy a választási kampány időszakában érvényesüljön.²¹ Más határozataiban pedig a választási kampányt egyenesen a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekinti.²² Ugyanerre a megállapításra jut az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága: annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúramentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampáynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát.²³

A demokratikus közvélemény kialakulásához nélkülözhetetlen az információszabadság alapjoga és a választópolgárok tájékozódáshoz való joga, így a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok közé sorolhatjuk a *közérdekű adatok megismeréséhez való jogot* is.²⁴ Erről a jogról is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy különösen fontos, hogy a választási kampányban érvényesüljön.²⁵ A közérdekű adatok megismeréséhez való jog azonban nemcsak a választási kampányban merül fel, hanem a választással összefüggő információk vonatkozásában is, amelyek egyértelműen közérdekű adatok. A választójog gyakorlásával, illetve a választási

tási eljárási cselekményekkel kapcsolatos információk közlése minden választópolgár tárgyilagos tájékoztatását biztosítja.²⁶ Szintén közérdekű adat a választások eredménye, az ugyanis az állam működését és az állampolgárok életét, közügyekben való részvételét alapvetően befolyásoló információ.²⁷

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint a választójog elengedhetetlen kiegészítője az *egyesülési jog* is, beleértve a politikai és közügyekkel foglalkozó szervezetek és egyesületek alakításához és az ezekhez való csatlakozáshoz való jogot. A politikai pártok és tagjaik jelentős szerepet játszanak a közügyek gyakorlásában és a választási folyamatban.²⁸ Ebben az esetben is megfigyelhetjük, hogy a választójog érvényesülése érdekében az egyesülési jog korlátozásának alkotmányos lehetősége szűkebb a politikai pártok esetén. Így például az ügyészség nem gyakorol törvényességi felügyeletet a pártok felett, a pártok költségvetési támogatásra jogosultak. Ez azonban szorosan összefügg a politikai pártok alkotmányos szerepével.²⁹

Végül meg kell jegyeznünk, hogy az egyesülési jognak a választójog érvényesülését biztosító jellege ellenére a jelöltállítás jogát az Alkotmánybíróság nem tekinti alapjognak, az az egyesülési jognak nem része, hanem a választójogon alapul.³⁰

A *gyülekezési jog* és a választójog kapcsolatában a leginkább igaz az az állítás, hogy a választójog érvényesülése érdekében az alapjog korlátozhatósága csökken: a hatályos szabályozás szerint a választási gyűlések nem tartoznak a gyülekezési törvény hatálya alá, így nincsenek előzetes bejelentéshez kötve. Azaz a választójog érvényesülése érdekében a választási kampányidőszakban a gyülekezési jog korlátozása kevésbé indo-

²¹ 60/2003. (XI. 26.) AB-határozat.

²² 39/2002. (IX. 25.) AB-határozat, 6/2007. (II. 27.) AB-határozat.

²³ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 25. pont.

²⁴ 6/2007. (II. 27.) AB-határozat.

²⁵ 60/2003. (XI. 26.) AB-határozat.

²⁶ 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.

²⁷ 339/B/2002. AB-határozat.

²⁸ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 26. pont.

²⁹ Lásd például: 53/1996. (XI. 22.) AB-határozat.

³⁰ 1/2002. (I. 11.) AB-határozat.

kolt, mint a választási kampányon kívüli időszakban.³¹

Míg a közügyekben való részvétel jogához tartozó alapjogoknál azt állapíthattuk meg, hogy az alanyi kör rendszerint megegyezik a választójogosultak körével, addig a politikai szabadságjogoknál a jogosultak köre szélesebb a választójogénál, ily módon lehetőséget biztosít arra, hogy azok, akik nem rendelkeznek választójoggal, ezen jogok gyakorlása révén mégis befolyással bírnak a közügyekre, még ha ez a befolyás nem is olyan direkt, mint a választójog esetén.

A választójog tartalmát meghatározó alapjogok (elvek)

Az emberi méltósághoz való jog nemcsak alapjog, hanem olyan elv, amely valamennyi alapjog, így a választójog tartalmát is áthatja, meghatározza. Az egész jogrendszert átható másik ilyen alkotmányos elv az egyenjogúság elve, összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.³² Hogyan viszonyulnak ezek a választójoghoz?

Az *egyenjogúság* elve két választójogi alkotmányos alapelvhez kapcsolódik: a választójog általánosságához és a választójog egyenlőségéhez.

A választójog általánossága specifikus kifejeződése az általános egyenlőségi szabálynak. Az összefüggést röviden talán így fogalmazhatjuk meg: minden polgár egyenlő, tehát minden polgárnak van választójoga.

A választójog általánossága arra kötelez, hogy mindenki hozzáférjen a választójoghoz, és tiltja, hogy egyes polgárok vagy társadalmi csoportok politikai, gazdasági vagy szociális okból ki legyenek rekesztve a választójogból. Ez megfelel a diszkrimináció-

tilalomnak, azaz az általános egyenlőségi szabályt formalizálja.³³

Ez a kapcsolat azonban nem volt mindig magától értetődő. A jogegyenlőség megvalósulására és a választójog általánosságának megteremtésére irányuló folyamat lényegében párhuzamosan zajlott, bár eltérő hullámokban. Míg a „minden ember egyenlő” elv már az első jognyilatkozatokban is megjelenik, addig ebbe az egyenlőségbe a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével vált általánossá a választójog.

Míg tehát a választójog általánossága a választójoghoz való azonos hozzáférést jelenti, addig a választójog egyenlősége az aktív és passzív választójog lehetőleg azonos módon történő gyakorolhatóságát követeli meg.³⁴ Ha a választójog általánosságát a „minden polgár egyenlő, tehát minden polgárnak van választójoga” elvvel határoztuk meg, akkor ehhez képest a választójog egyenlősége annyit jelent, hogy „minden választópolgár egyenlő, tehát választójoga azonos értékű”.

Mind a magyar, mind a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ez azt is jelenti, hogy a választójog egyenlőségének sérelme esetén e speciális egyenlőségi szabály megsértését állapítják meg, és – legalábbis a határozat rendelkező részében – nem nyúlnak vissza az általános egyenlőségi szabályig.³⁵ A választójog egyenlősége annyiban is speciális, hogy a többi alapjoghoz viszonyítva itt az egyenlőség talán a leglátványosabban mutatkozik meg, elsősorban az alapelv első összetevőjénél, az „egy ember – egy szavazat” elvénél – hiszen mindenki ugyanannyi szavazólapot kap.

³¹ Természetesen a teljes képhez hozzátartozik, hogy a szabályozási hiányosságok (pl. a választási gyűlés fogalmának és ismérveinek meghatározatlansága) miatt ezen összefüggés a gyakorlatban számos problémát vet fel.

³² Az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén nem önálló alapjogként, hanem a többi cikket átható elvként értelmezi az Egyezmény 14. cikkét, így általában már nem tartja szükségesnek e cikk megsértésének megállapítását, ha a választójog sérelmét már megállapította. Lásd pl. Aziz v. Cyprus, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01.

³³ Siegfried MAGIERA: *Der Bundestag – Art. 38.* = Michael SACHS: *Grundgesetz-Kommentar*, Verlag C. H. Beck, München, 2003, 1234. p.

³⁴ MAGIERA: *i. m.*, 1237. p.

³⁵ 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat; MAGIERA: *i. m.*, 2003, 1237. p.; Friedrich HUFEN: *Staatsrecht II. Grundrechte*, Verlag C. H. Beck, München, 2009, 749. p.

Nem a választójogból, hanem az általános egyenlőségi szabályból következik azonban az esélyegyenlőség elve, amely a választáson induló jelöltekre és jelölő szervezetekre vonatkozatható. A jogegyenlőség megvalósulását célzó esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló intézkedések a választójog területén sajátosan érvényesülnek: az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választáson.³⁶ Az esélynek azonban kizárólag a választást megelőzően kell egyenlőnek lennie.³⁷

A hátrányos megkülönböztetés tilalmából kiindulva is eljuthatunk az *emberi méltóság* alkotmányos alapelveéhez. A választókerületek aránytalanságáról szóló 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint az, hogy minden választópolgárnak egy, a többi választópolgárával azonos értékű szavazata van, az egyenlő emberi méltóság elvének kifejeződése. A szavazatok súlya közötti kétszeres eltérés nemcsak a választójog egyenlőségének elvét sérti, hanem az emberi méltóságot is, ezért ilyen esetben az eltérés olyan nagymértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.

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 kifejeződése. A választójog az emberi méltóság elvének garanciái közé tartozik, így az alkotmányos rendszer egyik legfontosabb alapköve.³⁸

A választójog és más alapjogok „konfliktusos” kapcsolata

Míg az előbbi csoportban a választójog és valamely más alapjog egymás érvényesülését

segítették elő, előfordulhat olyan helyzet, amikor a két alapjog összeütközésbe kerül egymással, és valamelyiknek a másik érvényesülése érdekében engednie kell. E konfliktusokban rendszerint a választójog bizonnyul „erősebbnek”.

A *személyes adatok védelméhez való jog* a választási eljárás során többször is előtérbe kerül, hiszen önmagában a választás lebonyolításának is feltétele a személyes adatok kezelése. A legjelentősebb – és hosszú ideje fennálló – konfliktus az ajánlószevények tekintetében áll fenn a két alapjog között. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ajánlószevények húsz éve alkalmazott rendszere nem sérti a személyes adatok védelméhez való jogot. Ez utóbbi ugyanis nem korlátozhatatlan alapjog, adott esetben éppen egy másik alapjog, a választójog és a hozzá kapcsolódó ajánlási jog érvényesülése, illetve az e jogokkal való visszaélés megelőzése vagy feltárása érdekében lehetséges, hogy a választási szervek és bíróságok a választásokkal kapcsolatos szabályok megtartásának ellenőrzése végett megismerhessék a választópolgárok néhány személyes adatát. A választási törvény ráadásul csak ajánlási jogot ad a választópolgárnak, de nem teszi kötelességévé, hogy éljen is ajánlási jogával. A választópolgár tehát maga jogosult eldönteni, hogy az ajánlás érdekében felfedi-e bizonyos személyes adatait egy párt, illetőleg a választás törvényességét ellenőrző szervek előtt vagy sem.³⁹ Ebben az esetben tehát a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozható a választójog érvényesülése érdekében.

Bizonyos esetekben a *közérdekű adatok megismeréséhez való jog* korlátozására van szükség annak érdekében, hogy a választópolgárok befolyásmentesen tudják gyako-

³⁶ 13/2004. (IV. 20.) AB-határozat.

³⁷ 3/1991. (II. 7.) AB-határozat.

³⁸ Winfried BAUSBACK: *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Lang, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien, 1998, 91. p.

³⁹ 2/1990. (II. 18.) AB-határozat, 19/1994. (IV. 1.) AB-határozat. Sólyom László az első határozathoz különvéleményt, a másodikhoz párhuzamos indokolást fűzött, amelyekben kifejtette, hogy a korlátozás aránytalan, mivel a cél, azaz az ajánlószevények valóságának ellenőrzése más, a személyes adatok védelméhez való jogot kevésbé korlátozó módon is megvalósítható lett volna.

rolni a választójogukat. Ez a dilemma merült fel a 2010. évi országgyűlési választáskor, amikor vita alakult ki az adatvédelmi biztos és az Országos Választási Bizottság között arról, hogy közzétehetőek-e a szavazóköri adatok a választás estéjén, ha köztudomású, hogy egyes szavazókörökben még választók várnak arra, hogy szavazatukat leadhassák. Az adatvédelmi biztos szerint az, hogy az országgyűlési képviselők választásának első fordulójában az előzetes választási eredmények szolgáltatására csak késedelmesen került sor, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot okozott.⁴⁰ Az OVB véleménye szerint az eltérő feldolgozottsági szinteken alapuló előzetes választási adatok közlésénél fontosabb alkotmányos érdek fűződik a választópolgárok szavazati jogának befolyásmentes gyakorlásához, ezért nem sérült a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog azzal, hogy az előzetes választási eredmények közlésére nem 19 órától folyamatosan került sor.⁴¹ A magunk részéről ebben a vitában az OVB álláspontjával értünk egyet. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogból nem következhet az, hogy a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő adatokat az adatkezelés megkezdésének pillanatában köteles lenne nyilvánosságra hozni.⁴²

A választási eljárásban elengedhetetlen, hogy érvényesüljön *a jogorvoslathoz való jog*, biztosítva legyen a hatékony jogvédelem. A választás azonban speciális abból a szempontból, hogy az ésszerűtlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményé-

nek akár utólagos megkérdőjelezését is lehetővé tehetnék, akadályoznák a testületek megalakulását vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek legitimitációját, amely ellentétes lenne a jogállamiság elvével. A választási eljárásnak a demokratikus legitimitációs funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai, ezen belül is különösen a jogalanyok speciális helyzete (az, hogy egyébként is figyelemmel kísérik a választási szervek döntéseit) indokoltá teszi a rövid jogorvoslati határidők meghatározását. A jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kell megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse.⁴³ Itt tehát a jogorvoslathoz való jog korlátozására kerül sor annak érdekében, hogy a választójog speciális funkciója érvényesülhessen.⁴⁴

A fenti határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László – amellet, hogy a háromnapos jogorvoslati határidőket látszatt megoldásnak tartja – a jogorvoslathoz való jog és a választójog egy másik összefüggésére mutat rá. A választások a képviseleti demokrácia kiemelkedően fontos eseményei, amelyek lefolytatásának és eredményes kimenetele nék legfőbb feltétele a választópolgári részvétel. Az érintettek aktív és passzív választójogának gyakorlását biztosító intézmények és működési rend megléte előfeltétele a demokratikus választójog gyakorlásának, így a rövid jogorvoslati határidők, amelyek egyoldalúan csak az eljárások gyors lezárására koncentrálnak, a demokratikus

⁴⁰ ABI-2257/2010/H. számú ügy.

⁴¹ Az OVB közleménye, 2010. április 22.

⁴² Ráadásul ha az Országos Választási Iroda az előzetes adatokat azelőtt nyilvánosságra hozta volna, mielőtt a szavazás valamennyi szavazókörben lezárul, azzal nemcsak a kampánycsendre vonatkozó szabályt sértette volna meg, hanem a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét is. Álláspontunk szerint a választójog egyenlőségének elvéből az következik, hogy a választópolgár jogosult arra, hogy szavazatát befolyásmentesen, megfelelő garanciák mellett adja le, függetlenül attól, hogy ezt a szavazás megkezdésekor vagy – adminisztratív hiba folytán – 19 óra után teszi meg. Az eset és az azzal kap-

csolatban felmerült további alkotmányjogi problémák részletes leírását lásd: BODNÁR Eszter: *Pillanatkép a hazai alapjogvédelmi rendszerről a 2010. évi országgyűlési választások kapcsán = Országgyűlési választások 2010 – Aktuális közjogi és politológiai kérdések*, szerk. NOVOSZÁDEK Nóra, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2010, 143–159. p.

⁴³ 59/2003. (XI. 26.) AB-határozat.

⁴⁴ Ugyanígy elfogadhatónak tartja az Emberi Jogok Európai Bírósága a rövid jogorvoslati határidőket a választási eljárásban. Lásd: *Etxeberria et autres c. Espagne*, Arret de 30 juin 2009, no. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03.

választói közreműködésre a gyakorlatban nem teremtenek lehetőséget.

Habár a *véleménynyilvánítás szabadságát* a fentiek alapján elsősorban a választójog érvényesülését elősegítő jognak tekinthetjük, felmerülhet olyan helyzet, amelyben a két jog konfliktusba kerül egymással. A legjellemzőbb példa erre a kampánycsend, amelyről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem alkotmányellenes, nem korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságának a lényeges tartalmát. A korlátozásra a választójog érvényesülése, a választási akarat kinyilvánításának zavartalansága érdekében kerül sor, a korlátozás mindenkire nézve azonos, valamint arányos, mivel nem tartalmi, hanem csak időbeli jellegű, és az ideje a kampány időszakához képest rövid.⁴⁵

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szintén azt az elvet követi, hogy a választások idején vagy azt megelőzően lehet olyan korlátozásokat alkalmazni a véleménynyilvánítás szabadságával szemben, amelyek egyébként nem lennének elfogadhatóak, annak érdekében, hogy a nép véleményének kifejezését biztosítsák a törvényhozó testület megválasztását illetően.⁴⁶

Míg a fenti esetekben az alapjogi konfliktusban a választójog „kerekedett felül”, addig sem a különböző alapjogvédő fórumok gyakorlatát, sem az elméleti eshetőségeket számba véve nem találunk olyan esetet, amelyben a választójog korlátozására valamely más alapjog érvényesülése érdekében kerülne sor.⁴⁷

Összefoglalás

A választójog és más alapjogok viszonyrendszerét áttekintve megállapíthatjuk, hogy a választójog kapcsolata egyes alapjogokkal inkább elméleti, dogmatikai szinten mutatható ki, míg másoknál a választójoggal való viszony a gyakorlatban, konkrét esetek során tisztázódott.

Az első csoportba tartozó alapjogoknál rendszerint nem merül fel alapjogi konfliktus, hanem vagy a választójog tartalmát meghatározóan hatnak (egyenjogúság, emberi méltóság), vagy elősegítik a választójog érvényesülését (politikai szabadságjogok). Idesorolhatjuk még azokat a jogokat, amelyek kapcsolata a választójoggal párhuzamosként jellemezhető (közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog), mivel ezeknél a jogoknál számos azonosság mutatható ki a választójoggal a jogok alanyi körét, szerkezetét, alapjogi sajátosságait illetően.

A másik csoportba tartozó alapjogok a választási eljárás során összeütközésbe kerülnek a választójoggal, és mint láthattuk, ezen alapjogi konfliktusban rendszerint a választójog érvényesülése érdekében a másik alapjog kerül korlátozásra.

A fentiek alapján egyértelműen arra a következtetésre juthatunk, hogy a választójog nem elszigetelten létezik az alapjogi rendszerben. A törvényhozó hatalommal felruházott képviseleti szervek demokratikus választásához az általános választójog biztosítása mellett garantálni kell a szavazás és az egész választási eljárás tisztaságát, a jogorvoslat lehetőségét, valamint a választójoghoz szervesen kapcsolódó politikai alapjo-

⁴⁵ 39/2002. (IX. 25.) AB-határozat.

⁴⁶ Kovács Péter szerint ez azt támasztja alá, hogy az EJEB a választási kampány időszakában követendő elveket lex specialisnak tekinti, azaz nem mechanikusan vonatkoztatja rá a véleménynyilvánítás szabadságát illetően általában érvényesülő szabályokat, illetve saját joggyakorlatát. Lásd a 6/2007. (II. 27.) AB-határozathoz fűzött különvéleményét.

⁴⁷ A szakirodalomban van olyan álláspont, amely szerint a szabadságjogok határt szabnak a részvételi jogok érvényesülésének: az állampolgárok demokratikus döntéshozatal útján – sem közvetlenül, sem képviseleti szervek révén – nem csorbíthatják az egyének szabadságát biztosító jogokat, és természetesen a részvételi jogokat sem. (HALMAI-TÓTH: *i. m.*, 83. p.) Álláspontunk szerint azonban ebben az esetben a szabadságjogok már nem a választójog, hanem a demokratikus hatalomgyakorlás korlátját jelentik.

gok és szabadságok érvényesülésének feltételeit. Különösen fontos a választójog szempontjából az állampolgárok joga politikai pártok szervezésére, a szabad jelöltállításra, az egymással versengő politikai erők támogatására és a közöttük, illetve politikai programjaik között történő szabad választásra. Ezek a kritériumok a demokratikus többpártrendszerű országokban érvényesül-

nek, ahol a jogi garanciák és a politikai rendszer intézményei (pártok, érdekképviseltek, egyesületek, nyilvánosság) együtt biztosítják, hogy a választójog mint a hatalomban való részvétel joga funkcionáljon.⁴⁸

A választójog tehát nem „mindenható”, a demokratikus állami-társadalmi berendezkedés feltétele az alapvető jogok teljes körű, egymásra ható érvényesülése.

A választójog és más alapjogok kapcsolata

A tanulmány a választójoghoz alapjogi szemszögből közelítve annak vizsgálatára tesz kísérletet, hogy miként illeszkedik ez a politikai részvételi jog az alapjogok rendszerébe, és hogyan alakul az egyes alapjogokkal való viszonya. A vizsgálat számba veszi az elméleti, dogmatikai szempontokat, valamint a gyakorlatban felmerült konkrét eseteket is. Míg egyes alapjogok a választójogra anélkül hatnak, hogy azzal konfliktusba kerüljenek, másoknál alapjogi konfliktus merül fel, amelyben rendszerint a másik alapjog korlátozására van szükség a választójog érvényesülése érdekében. A választójog és a többi alapjog kölcsönös egymásra hatása és érvényesülése nélkülözhetetlen a demokratikus állami berendezkedés megteremtéséhez.

⁴⁸ DEZSŐ : *A politikai jogok...*, i. m., 28. p.