

A DEMOKRATIKUS VÁLASZTÁSOK ALKOTMÁNYOS ÉS POLITIKAI ISMÉRVEI ÉS A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER

A demokráciák választási rendszerei és az e rendszerekhez kapcsolódó egyéb jogszabályok – már csak komplexitásukból adódóan is – kisebb-nagyobb eltéréseket mutatnak, az viszont mindegyiknek közös vonása, hogy a választások jóval többet jelentenek az aktuális törvényhozó vagy végrehajtó hatalom létrehozásánál. Egy közösség választása nem csupán szelekciós, de legitimációs funkciót is betölt: a parlamenti választások legitimálják a következő parlamentet, az általa elfogadott jogszabályokat, parlamentáris kormányzati rendszerekben közvetetten magát a végrehajtó hatalmat is. Különösen fontos tehát, hogy a választásnak, azaz a népszuverenitás gyakorlásának alkotmányos és demokratikus mivolta ne kérdőjeleződjék meg: ennek biztosítása pedig mindenekelőtt a jogalkotó és a kormány feladata. Előbbinek a részrehajlásmentes, egyenlő feltételeket biztosító jogszabályok megalkotása, utóbbinak e jogszabályok pártatlan és semleges végrehajtása elemi kötelessége. A szelekciós és legitimációs funkciókon túl azonban, amikor egy ország választási rendszerét vizsgáljuk, érdemes arra is figyelni, vajon biztosítja-e a rendszer politikai részvételi jogaink tényleges gyakorlását, avagy éppen ellenkezőleg, inkább ennek kiüresítésére szolgál.

A választási rendszer 2010–2014 között lebonyolított átalakítását¹ már folyamatában is számos cikk, elemzés, állásfoglalás és tudományos publikáció értékelte, az előzetesen megfogalmazott aggodalmak egy jelentős része pedig, így a külképviseleti szavazással a külföldön tartózkodó állampolgárok választójogból való effektív kizárása, a felesleges vesztes szavazatok felhasználásával az aránytalanság növelése, a média- és kampányszabályozásból következő egyenlőtlen kampányfeltételek, a 2014. áprilisi parlamenti választás során mind beigazolódtak. A választásokat követően ugyancsak számos elemzés és állásfoglalás ismertette ezeket a problémákat. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR) Kórlátott Választási Megfigyelő Missziójának végső jelentése² ugyancsak kritizálta a magyar választások jogi, eljárási és politi-

kai körülményeit – ám a jelentés megállapításai a magyar nyilvánosságban már kisebb visszhangra találtak.

Tanulmányomnak nem célja, hogy pontról pontra ismét áttekintse a magyar választási rendszer, a kapcsolódó jogszabályok, valamint a gyakorlat minden egyes problematikus pontját. Ugyancsak nem feladatom, hogy az EBESZ/ODIHR missziójának jelentését ismertessem vagy elemezzem, mert meggyőződésem, hogy a jelentés önmagáért beszél. Inkább arra keresem majd a választ, hogy mit tükröz a most már gyakorlatban is kipróbált választási rendszerünk: megfelel-e a Magyarország által elismert, magára kötelezőnek tartott európai alkotmányossági sztenderdeknek, illetve, hogy megfelel-e a demokratikus eljárás politikatudományban megfogalmazott elvárásainak, jellemzőinek. Írásomban e szempontokon keresztül vizsgálom meg a magyar választási előírásokat és gyakorlatot: vajon a jogalkotói szándék (ha és amennyiben megismerhető egyáltalán), valamint a jogszabályi előírások és a gyakorlat mennyiben felelnek meg egy, az alapvető emberi és polgári jogokat garantálni hivatott, népszuverenítésre épülő demokratikus politikai rendszertől elvárható alapvető követelményeknek.

DEMOKRATIKUS MŰKÖDÉS – A DEMOKRATIKUS VÁLASZTÁS JELENTÉSE ÉS FELTÉTELEI

Talán nincs még egy olyan fogalom, amely annyira hozzátartozna a demokrácia, vagyis a népuralom mint államberendezkedés lényegéhez, mint az általános és egyenlő választójogon alapuló szabad és tisztességes választás. A választáskutatás irodalmának egyik legalapvetőbb premisszája, hogy nincsenek jó vagy rossz választási rendszerek – a választási rendszer (ebbe értendő: a megválasztható mandátumok száma, a választási formula, explicit küszöb esetleges alkalmazása, a választás egy- vagy kétfordulós jellege, a jelöltállítás módja) alapvetően politikai döntés eredménye, már csak azért is, mert a választási törvény a parlamen-

ti pártok – többségi, kompromisszumos vagy konszenzusos – akaratát tükrözi.³ Azonban az általános és egyenlő választójog biztosítása, valamint a szabad és tisztességes választás elve nem elsősorban a fenti értelemben vett választási rendszeren, hanem az alkotmányos szabályozáson, valamint a választási eljárási szabályokon keresztül biztosított és érvényesítendő. Vagyis azt mondhatjuk, hogy a politikai döntéshozó szabadon dönthet a választási rendszerről, de keze erősen meg van kötve a választójogi és a választási eljárási szabályok megalakítása során.

Amiképpen nincs tökéletes választási rendszer, úgy nincsen hibátlan, kritikán felül álló választási szabályozás sem – hiszen még a kifejezetten demokratikusnak és mintának tekinthető országokban is találunk vitatott megoldásokat. Így például az elítéltek választójogtól való automatikus megfosztása az Egyesült Királyságban, a kötelező szavazás intézménye Ausztráliában, az Überhangmandat⁴ Németországban, vagy a párt- és kampányfinanszírozás Kanadában rendszeresen vita tárgya, mind politikai, mind szakmai színtereken. Azonban a rendszer egészét illetően – beleértve a szűk értelemben vett választási rendszert, a választójogi, eljárási, valamint a párt- és kampányfinanszírozási szabályokat – a világ fejlett demokratikus országainak döntő többsége, különös tekintettel az európai uniós tagállamokra, jól vizsgálják.

Egy ország demokratikus működésének előfeltétele az ún. electoral democracy megléte, vagyis az alapvető szabadságjogok biztosítása és a népakarat érvényesülése – azaz demokratikus választásokon kell megválasztani a törvényhozó hatalmat. A legalapvetőbb jellemzők – általános és egyenlő választójog, szabad, titkos, közvetlen választás – azonban számos részletszabályozással deformálódhatnak, a jogalkotói szándéktól is függően. E tanulmány a magyar választási szabályok átalakításának alapvető vonásait elemzi, azt vizsgálva, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet biztosítja-e a demokratikus választások lebonyolításának feltételeit. Ehhez az áttekintéshez mindenekelőtt röviden érdemes összefoglalni, mit is értünk a demokratikus választások alkotmányos és politikai feltételei alatt.

A demokratikus választások alkotmányos alapfeltételei⁵

1) A választójog általános. Ez az elv a népszuverenitás biztosítója – azt jelenti, hogy a közösség minden tagja jogosult részt venni a közös döntéshozatalban

(választás, népszavazás), e részvételhez semmilyen előzetes feltétel (cenzus) nem társítható, és a közösség tagja nem kötelezhető arra, hogy neki kelljen az államtól kérnie ezt a jogot (lehetőséget). Az állam ugyanakkor – kellően alátámasztott, ésszerű és elért céllal arányban lévő indokok alapján – megszabhat bizonyos korlátozásokat. Így kizárhatja az általános választójog gyakorlásából azokat, akiknek belátási képességük korlátozott, akik nem az adott állam polgárai, vagy polgárai ugyan, de nem az adott állam területén élnek, illetve azokat,

akik olyan súlyos törvénytértést követtek el, melynek következményeként büntetésük a társadalomtól való hosszabb elkülönítés (letöltendő börtönbüntetés), illetve a közügyektől való időszakos vagy végleges eltiltás.

2) A választójog egyenlő. Ez az elv a mainstream alkotmányjogi értelmezés szerint kettős tartalommal bír. Egyrészt minden választópolgárnak ugyanannyi szavazattal kell bírnia (one man – one

vote), másrészt a választópolgárok szavazatainak súlya között nem lehet jelentős különbség. Természetesen ezek az abszolút egyenlőségi előírások bizonyos mértékig sérülhetnek: így előfordulhat, hogy két választónak a szavazati súlya között lesz némi eltérés (az egyiké 95, míg a másik 106%-ot ér az országos átlaghoz viszonyítva), és lehetséges az is, hogy a választópolgárok speciális körülményeik miatt kevesebb szavazattal rendelkezzenek, mint ami a törvényben főszabályként garantált szavazatok száma.⁶ A választójog egyenlőségének azonban létezik egy harmadik, az egyenlőségénél ritkán említett jelentése is, melyet akár eljárási egyenlőségnek is nevezhetünk, ez pedig a diszkrimináció tilalma. Ez azt jelenti, hogy a választójog gyakorlását az állam köteles minden állampolgára számára azonos módon biztosítani, és olyan szabályozási környezetet kialakítani, amely nem hoz létre egyenlőtlen, egyes választópolgárok számára diszkriminatív helyzetet.

3) A választás közvetlen. A választói akarat csak akkor tud érvényesülni, ha a választó által leadott szavazat mindenfajta közvetítő nélkül a választási versenyben induló jelöltre adható, és amely jelölt megfelelő számú szavazatot megszerezve a választással létrehozni kívánt intézmény tagja, tisztség betöltője lesz. Ezért szükséges, hogy a választások közvetlenségének elve ne sérüljön – s noha a választójog bármely eleme a szükségességi-arányossági szempontok figyelembevételével korlátozható, jelenleg nem ismert olyan európai gyakorlat, ahol közvetett választásra

kerülne sor, és ez alkotmányosnak minősülne, valamint az európai emberi jogi minimumstandardokkal összeegyeztethető lenne.⁷ Ez azt is jelenti, hogy jelenleg nem ismerünk olyan indokot, amely alkotmányosan elfogadható módon negligálhatná a közvetlenség elvét. Ennek egy lehetséges magyarázata, hogy ellentétben a választójog egyenlőségének vagy általánosságának elvével, ahol lehet szó a szavazati súlyok némi eltéréséről vagy a választójogból való kizárásról, a közvetlenséget nem lehet „kis mértékben” korlátozni. Magyarán a közvetlenség esetében nincsen egy skála, nincsen egy olyan mérlegelhetőségi mezsgye, ahol már nem teljesen közvetlen a választás, de még alkotmányosnak ítéhető. Tertium non datur: ha a választás nem közvetlen, akkor csakis közvetett lehet.⁸

4) A választás szabad és titkos. Noha e két jellemzőt akár külön is említhetnénk, alapvetően összefüggenek egymással. A választás szabadsága összetett fogalom: jelenti egyrészt a választópolgár befolyásmentes döntését, azaz a rá irányuló külső kényszerek hiányát, másrészt jelenti a részvétel szabadságát. Bizonyos országokban máig létezik ugyan a kötelező szavazás intézménye, azonban a kötelező szavazás ellen legalább annyi érv hozható fel, mint ellene, és aligha véletlen, hogy ma már rendkívül enyhe szankciókkal büntetik a „jogsértőket”.⁹ A választás titkossága a szabad választás legfontosabb biztosítója: nem garantált a befolyásmentes döntés, ha a szavazatom nyilvánosságra kerülhet. Másrészt a politikai nézeteink, választásunk a legbensőbb magánügyünk, amelyet csak saját, szabad elhatározásból hozhatunk nyilvánosságra, ám erre senki sem kötelezhet minket.

A demokratikus választások politikai feltételei

Egy választás alkotmányosságának feltételei viszonylag egyszerűen összegezhetők az alkotmánybírószági gyakorlat, a vonatkozó nemzetközi egyezmények és az ezekre épülő joggyakorlat alapján. Némileg nehezebb a helyzetünk, ha politikai, politikaelméleti szempontból akarjuk a demokratikus választás jellemzőit rögzíteni: ebben az esetben ugyanis nem jogszabályok és joggyakorlat, hanem a demokrácia-elméleti irodalom alapján érdemes vizsgálódásunkat elvégezni. A klasszikus demokrácia-elméleti munkák közül Robert Alan Dahl *On Democracy* című könyve lesz segítségünkre, két okból:

1) Mínthogy e tanulmányban a képviselőlet létrejöttének demokratikusságát vizsgálom, a modern képviselőleti demokrácia alapvetéseivel kell összevetnem

a magyar jogi szabályozást és a mögötte meghúzódó politikai érveket. Ehhez Dahl munkája kifejezetten alkalmas sorvezetőnek, ugyanis könyvében nemcsak érvel a demokrácia mellett, hanem ismerteti és elemzi a demokratikus eljárás (democratic process) feltételeit – vagyis nemcsak a demokrácia mint politikai berendezkedés és társadalmi együttélési rendszer leírására törekszik, hanem azt is összegzi, mitől lesz valami (esetünkben egy választás) demokratikus. Ennek az elválasztásnak a jelentőségére Giovanni Sartori is felhívja a figyelmet ma már szintén klasszikusnak számító munkájában: „A »demokrácia« főnév: egyfajta létezőt, meghatározott realitást jelöl és ír körül. A »demokratikus« viszont predikátum, amely valaminek a tulajdonságára vagy attribútumára vonatkozik.”¹⁰ Dahl 1998-ban megjelent könyve, ellentétben számos más klasszikus demokrácia-irodalommal, olyan szempontrendszert ismertet, amely bármilyen választásra (helyi, országos, egyetemi stb.) alkalmazható.

2) A 2010-ben elkezdődött és 2014-ben (átmenetileg) abbahagyott¹¹ választási szabály-módosítások során számos esetben lehettünk tanúi annak, hogy a jogalkotó az egyes változtatásokat rendszerint más országok példáival próbálta igazolni: így a tervezett,

majd végül az Alkotmánybíróság által megsemmisített előzetes regisztráció, a nemzeti kisebbségek képviselőlete, az elektronikus médiában való fizetett hirdetések tilalma kérdésében, vagy éppen a választójog magyarországi lakóhelyhez kötésének eltörlése kapcsán.

Ezek a példák azonban nyilvánvalóan kiragadott elemei egy-egy komplex rendszernek, és – mint azt látni fogjuk – a jogalkotó maga sem törekedett koherens rendszer kialakítására, vagy legalább néhány alapvető elvi megfontolás következetes alkalmazására. Ahelyett tehát, hogy egyik vagy másik fejlett demokrácia választási rendszeréhez, vagy annak részleteihez hasonlítanánk a magyar választási rendszert, érdemes általánosabb megfogalmazású, elvi jellegű szempontokhoz viszonyítani a magyar jogszabályokat.

Ahhoz, hogy egy eljárást demokratikusnak nevezhessünk, Dahl szerint minimum öt jellemzőt kell vizsgálnunk: amennyiben ezek érvényesülnek, akkor az eljárás – esetünkben a választás – demokratikusnak tekinthető. Látni fogjuk azonban, hogy ezek bármelyikének sérülése vagy negligálása a többi érvényesülését is megnehezíti vagy ellehetetleníti – így, ha egy választás esetében bármelyik sérül, akkor megítélésem szerint az nem is tekinthető demokratikusnak. Ezek a jellemzők röviden a következők:¹²

1) Tényleges részvétel: a közösség minden tagjának egyenlő és tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy még a döntés előtt megismertethessék nézeteiket a közösség többi tagjával.

2) Szavazati egyenlőség: a közösség minden tagjának egyenlő és tényleges lehetőséget kell biztosítani a szavazáshoz, és szavazatszámiláláskor mindenki szavazata ugyanannyit ér.

3) Felvilágosult megértés: ésszerű időkorlátokkal, de a közösség minden tagjának egyenlő és hatékony lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a választható alternatívákat és döntésük (szavazatuk) következményeit megismerhessék.

4) Napirend-kontroll: a közösség tagjainak kizárólagos joguk van napirendjük meghatározására – vagyis bármilyen kérdés „átpolitizálására”, hogy a következő választást már ezek az újabb témák is meghatározzák.

5) A felnőttek részvétele: az összes, vagy a lehető legtöbb felnőtt lakos számára biztosítani kell az első négy pontban felsorolt jellemzőket.

Dahl konklúziója, hogy ha egy adott politikai közösség e – demokratikus – jellemzők szerint működtetni döntéshozatali eljárásait, akkor az adott politikai rendszer demokráciának nevezhető. Nem meglepő módon az alkotmányjogi és a politikai jellemzők között találunk átfedéseket (egyenlő szavazat elve), ugyanakkor felsorolása ki is egészíti az alkotmányos szempontokat, és inkább a politikai-társadalmi körülményekre vonatkozik, semmint a szűk értelemben vett választási rendszerre és választójogra.

Egy mindent visz – az elemzés módszertanáról
Vizsgálódásom szempontjai mellett annak módszertanát is szükséges röviden megindokolnom. Az alábbiakban az imént ismertetett szempontrendszer mentén tekintem át a magyar választójogi és választási szabályozást. Nem kizárólag a parlamenti, hanem a helyhatósági és az európai parlamenti választások szabályaira is kitérek, amennyiben a fenti szempontok, jellemzők alapvetően sérülnek az adott választási rendszerben. Abból az előfeltevésből kiindulva, hogy egy demokratikus jogállamban a választási rendszer egyetlen szabálya sem sértheti az arra vonatkozó, legalapvetőbb alkotmányos alapelveket, és a „demokratikus” jelző kiérdemléséhez meg kell felelnie a dahl-i szempontrendszernek, ezért nem az e feltételeknek megfelelő részleteket, hanem az ezekkel szembemenő elemeket kutatom. Megítélésem szerint ez a megközelítés felel meg mind az európai em-

beri jogi, mind a magyar alkotmányosság szemléletmódjának. Amint azt a nemzetközi emberi jogi egyezmények, valamint a magyar alkotmánybíró-sági gyakorlat is rögzíti, a választójog olyan alapvető (politikai részvételi) jog, mely „gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná. A választójog mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele tehát, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje.”¹³ Ebből következik, hogy az államnak mindent meg kell tennie, hogy olyan választási rendszert alakítson ki, mely nem akadályozza, nem nehezíti meg, vagy éppenséggel lehetetleníti el a részvételt a választásra

jogosultak számára, és a jogalkotói semlegesség elve szerint sem szándékosan, sem akaratlanul nem hoz előnyösebb vagy hátrányosabb helyzetbe egyetlen politikai szereplőt sem, hiszen ez a verseny torzulásához, és így a választási lehetőségek, végső soron a demokrácia korlátozásához vezetne.

Ebből következően, ha vizsgálódásom eredményeképpen arra jutok, hogy akár csak egyetlen alapvető alkotmányos vagy demokratikus előfeltétel is sérül, akkor az adott választás alkotmányossága és demokratikussága kérdőjeleződik meg. Látni fogjuk ugyanis, hogy egyetlen alapelv sérelme közvetlen hatással van a többire – éppen ezért azt gondolom, nincs olyan „kritikus tömeg”, amely kvantitatív mérceként szolgálhatna a választás demokratikusságának megítélésében. Nem mondhatjuk, hogy ha az öt alapvető alkotmányos alapelvből csak egy vagy kettő sérül, akkor még több a demokratikus elem a versenyben, ezért még demokratikusnak tekinthető a választás. Ezeknek a feltételeknek ugyanis nem többségükben, hanem együtt és egyszerre kell érvényesülniük.

Ezt az első olvasatra talán túl szigorú értékelést két okból is elkerülhetetlennek tartom: egyrészt az alkotmányos alapelvek eljelentéktelenítésének, másrészt a politikai érdekvezéreltségnek és egyoldalúságnak (kizárólagosságnak) megakadályozása miatt, amely a mostani magyar helyzetben kifejezetten fennáll. Jelentőségüket veszítenék és kiüresednének az alkotmányos alapelvek, mert bármilyen kvantitatív mérce beiktatása könnyen ahhoz vezethet, hogy ki-

üresítjük az alkotmányos alapelveket. Nem állíthatjuk ugyanis, hogy a titkosság elve sajnos sérült, de azért még demokratikus a választás, mert bár nem titkos, attól még szabad és a választójog is egyenlő. Egy ilyen helyzetben mi értelme, jelentősége lenne a továbbiakban a titkos szavazás elvének? Hogyan lehetne rábírnunk a jogalkotót arra, hogy a jövőben biztosítsa a titkosság elvét? Nyilvánvalóan sehogy.

Másrészt azt gondolom, csak egy ilyen szigorú értékelési rendszerrel tudjuk megfelelően ellensúlyozni azt a helyzetet, amely a választási rendszer és a választójog specialitása: nevezetesen, hogy a politikai verseny legalapvetőbb szabályait maguk a versenyzők, pontosabban a versenyzők egy meghatározott csoportja, de sosem az összes versenyző dönti el. S minthogy a szűk értelemben vett választási rendszer mindig a döntéshozók politikai érdekei mentén alapul, ezért a döntésből kizárt (vagyis parlamenten kívüli) szereplők védelmét, a tisztességes, egyenlő verseny feltételeit csak akkor lehet biztosítani, ha a versenyszabályokat a legszigorúbb mérce szerint ítéljük meg. A jelenlegi magyar választási szabályok megítélésénél nem tekinthetünk el elfogadásának körülményeitől: attól, hogy a törvénytervezetek kidolgozói nem ismertek, hogy azok előkészítését nem előzte meg vagy legalább kísérte a jogalkotási törvényben egyébként kötelezettségként előírt társadalmi vita, hogy a jogalkotási folyamat rendszerint áttekinthetetlen volt, a jogszabálytervezetekben rendszerint nem szerepel érdemi indoklás,¹⁴ és végül a legfontosabb, hogy a parlament bármifajta konszenzus, vagy legalább kompromisszum nélkül, minduntalan kizárólag a kormánypárt(ok) támogatásával fogadta el a választási jogszabályokat.¹⁵ Ez a politikai egyoldalúság, melyet a választási rendszer átalakításának szinte már a kezdeti lépéseinél, 2012 júniusában kritizált a Velencei Bizottság,¹⁶ a későbbi választási jogszabályok és módosítások elfogadásakor sem változott. Az egypárti törvényalkotás tehát önmagában szükségessé teszi a fent vázolt, legszigorúbb mérce alkalmazását.

ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOG

A parlament 2010–2014 között három, a választójog általánosságát érintő, alapvető változtatást fogadott el: az egyik a belátási képességükben korlátozott személyek választójogát, a második a választójog magyarországi lakóhelyhez kötöttségét érintette, a harmadik változás pedig a nemzetiségi választójog elkülönítése volt az általános választójogon belül.

A 2010–14 közötti választási és alkotmányozási jogalkotásnak egyik legalább részben pozitívan értékelhető fejleménye, hogy megpróbálta, és részleges sikerrel rendezte is az Emberi Jogok Európai Bírósága által még 2010-ben az általános választójog korlátozásának ítélt megoldást, amely a belátási képességükben korlátozott személyeket – mindenfajta egyéb megfontolás és esetenkénti, egyedi bírói döntés nélkül – automatikusan megfosztotta választójoguktól.¹⁷ Az automatikus kizárás helyett az alaptörvény a strasbourgi kívánalmaknak megfelelően bírói döntéshez kötötte a választójogtól való megfosztást.¹⁸ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy teljes egészében megoldódott ez a probléma, tekintettel arra, hogy így a jogalkotó helyett a bíró kezébe került a döntés arról, hogy egy-egy gondnoksági ügyben, a gondnokság alá helyezést követően megfossza-e az érintett választójoga gyakorlásától. A jogalkotó a választási eljárási törvényben adott támpontot ehhez a bíróságoknak,¹⁹ és így egyfajta biztosítékul szolgálhat az egységes, következetes, kiszámítható joggyakorlat kialakítására – másfelől azonban felmerül az alapos gyanú, hogy továbbra is automatikus és általános kizáráshoz vezet, a bírónak ugyanis a mérlelésre nem a választójogból való kizárásnál, hanem a gondnokság alá helyezésnél van lehetősége. A gondnokság elrendelésének indoka azonban máris megköti a bíró kezét a választójogról való döntésnél. Minthogy sem műveltségi, sem egyéb teszt nem alkalmazható, így logikusnak tűnik az a jogalkotói megoldás, hogy az érintett – gondnokoltságát is eldöntő – pszichés állapota/szellemi fogatkozása lehet az egyetlen szempont.

Noha a probléma legkésőbb 2010, a Kiss Alajos-döntés óta az akadémiai, politikai és szélesebb társadalmi nyilvánosságban is napirenden van, a jogalkotó az alaptörvény előkészítésekor és vitájakor nem azt mérlegelte, hogy egyáltalán ki kell-e, ki lehet-e zárni a fogatékkal élők egy csoportját a választójogból, hanem arra kereste a választ, hogy ezt a kizárást hogyan lehet a nemzetközi és alkotmányjogi standardoknak – többé-kevésbé – megfelelően megtenni. Az alaptörvény indokolása szerint az új szabályozás „Kizárja a Javaslat meghatározott társadalmi csoportok automatikus kirekesztését a politikai közösségből, a választójogból való kizárással csak egyediesített bírói döntés alapján kerülhet sor”.²⁰ Az új megoldás ugyan a strasbourgi kívánalmaknak részben megfelel, az azonban a politikai részvételi jogok védelmének viszonylagos hiányát jelzi, hogy a teljes újragondolás helyett csak a jogszerűbb(nek látszó) korlátozásra keresett a parlament megoldást. Jelenleg a Társaság a

Szabadságjogokért (TASZ) külön programja tartja napirenden ezt a kérdést, több-kevesebb sikerrel – mindenesetre azt már most tudjuk, hogy a bíróságok részben egyfajta műveltségi, közismereti teszt alkalmazásával döntenek, mely gyakorlat azonban ellenfőzetes az általános választójog elvével.²¹ Összegezve azt is mondhatjuk, hogy a jogalkotó a problémát nem megoldotta, inkább csak más formában fogalmazta újra.

A választójog általánosságát érintő másik alapvető változtatás a parlamenti választások és országos népszavazások esetében a választójog magyarországi lakóhelyhez kötésének eltörlése volt. Az alaptörvény ugyanakkor nem zárja ki teljes egészében a korábbi lakóhelyhez kötöttség visszaállítását e két szavazás esetében, ám egy ilyen lépés alighanem nemcsak komoly politikai, hanem alkotmányossági vitákat is kiváltana. Az alaptörvény szövege ugyanis nem egyértelmű: „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”²² Nem világos, mit ért a jogalkotó a „választójog teljessége” kifejezés alatt, és ennek értelmezésére a törvény részletes indokolása sem ad semmilyen iránymutatást.²³ Ez a hiányosság addig nem jelent különösebb problémát, amíg minden változatlan marad – ha azonban a jogalkotó bármikor úgy gondolja, hogy él az alaptörvény által biztosított lehetőséggel, és megalkotja az ebben említett további feltételeket, akkor alighanem az Alkotmánybíróság dolga lesz definiálni, mit is érthetett a parlament a választójog „teljességén”.

Noha a választójog alanyainak ilyen kiterjesztése minden, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárt érintett, a magyar nyilvánosságban ez a megoldás elsősorban a határon túli magyarok választójogának biztosításaként jelent meg – márpedig a „határon túli magyarok” alatt a köznyelvben elsősorban az 1920 előtti, Nagy-Magyarország területén élöket értjük, és nem feltétlen a vancouveri, Los Angeles-i vagy canberrai magyar állampolgárokat. Látni kell azt is, hogy az alaptörvény elfogadását (és hatályba lépését) megelőzte a kedvezményes honosítás újraszabályozása. A 2010-ben elfogadott törvény kapcsán már felmerült a kérdés, hogy vajon az ily módon megszerzett állampolgárság jár-e majd választójoggal is, azonban a kormánytöbbség hónapokig ellentmondásos retorikát alkalmazott.²⁴ Megjegyzendő, hogy a választójog ilyen kiterjesztésére az Alaptörvényt megelőző „nemzeti konzultáció” nem tért ki, nevezetesen, hogy egyetértettek-e a választó-

polgárok azzal, hogy a nem itt élő, ámde állampolgársággal rendelkező magyarok választójogot kapjanak. Ez a jogkiterjesztés számos további vitás, alkotmányellenes helyzetet is eredményezett a választójog egyenlősége terén.

A harmadik újítás a nemzetiségi választójog megjelenítése az országgyűlési választások terén. A jogalkotó itt nem tett mást, minthogy a 2005-ben a kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó regisztrációs rendszert átemelte a parlamenti választási rendszerbe. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a választási törvény alapján ténylegesen nem a nemzetiségi kisebbségek, hanem a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatainak képviselötéről kell beszélnünk. Noha a jogalkotó kedvezményes mandátumszerzéssel is megpróbálja elősegíteni a nemzetiségi listákon induló képviselők parlamentbe jutását,²⁵ ez a kedvezmény igencsak viszonylagos, hiszen csak az első képviselői helyre vonatkozik. Ugyanakkor e vélt kedvezményt az összes többi jellemző csak ellensúlyozza, gyengíti, és a felmerülő problémákra sem a parlamenti vita, sem a törvényjavaslatok indokolásai nem adtak választ.

A legalapvetőbb ellentmondás maga a nemzetiségi képviselő parlamenti megjelenítése. Az országgyűlési választásokról szóló törvény indokolása szerint „A jelenleg hatályos választójogi szabályozás alapján (...) a Magyarországon élő nemzetiségek országgyűlési képviselője sem megoldott.”²⁶

Ezzel a jogalkotó azt sugallja, mintha a parlamenti képviselőt meg kellene teremteni, azonban erre semmilyen alkotmányos kényszer nincsen. Magyarországon eddig is volt politikai képviselőtük a nemzeti kisebbségeknek – a kisebbségi önkormányzati rendszeren keresztül, mely tényleges választások során jött létre. A nemzeti kisebbségek parlamentbe vitele tehát nem volt szükséges. Erre a tényre még akkor is érdemes felhívni a figyelmet, ha egyébként a változtatást a nemzetiségek mellett a Velencei Bizottság is üdvözölte.²⁷ A legnyilvánvalóbb probléma a nemzetiségek parlamenti képviselőtük magyar megoldásában a választójog tényleges kiüresítése. A választási törvény ugyanis nem a kisebbségi önkormányzati választásokon is induló nemzetiségi szervezeteknek, hanem kizárólag az ezen önkormányzati választási rendszerben létrejött országos kisebbségi önkormányzatnak engedi a listaállítás jogát. Ezt a korlátozást ráadásul a jogalkotó nem is indokolja érdemben a törvényjavaslatban, holott ezzel magát a választás lehetőségét számolja fel, ráadásul emellett – mint látni fogjuk – veszélybe kerül a tit-

kos választás elve is.²⁸ E szabályozás képtelenségét a legjobban egy analógiával lehet érzékeltetni: ez a szabály a parlamenti választások egészére alkalmazva azt jelentené, hogy a parlamenti választásokon a parlament állít egyetlen listát, mely lista állításáról a parlament többsége dönt. Az hiszem, nem kell hosszasan indokolni, hogy ha egy választási rendszerben a jogalkotó már a törvényben is kizárólag egyetlen jelölő szervezet indulását teszi lehetővé, akkor a választást egyszerű szavazássá degradálja, megfosztva az érintett választókat a tényleges és érdemi döntéshozataltól.

Nem koherens a jogalkotói elképzelés abban sem, hogy miközben az első mandátum megszerzését megkönnyíti, a másodikat már igencsak megnehezíti a nemzetiségek számára, hiszen itt már rájuk is érvényes az 5%-os küszöb elérése, ami a magyarországi nemzetiségek létszámarányait tekintve szinte teljességgel lehetetlen. S végül: a választópolgárnak dönteni kell, hogy nemzetiségi vagy pártlistára szavaz, és mint látjuk, nemzetiségi szavazóként elveszíti a tényleges választás lehetőségét, hiszen egyetlen jelölő szervezet egyetlen listájára szavaz. Nos, ennek ismeretében nem feltételezhető, hogy érdemi nemzetiségi képviselő jöhetne létre. Ennyiben ez a megoldás inkább látszat, semmint tényleges képviselő.²⁹ Arról nem is beszélve, hogy a nemzetiségekre nézve akár még veszélyekkel is járhat az, hogy a pártok küzdelmén kívül maradván, tényleges verseny, ellenfél nélkül jutnak a parlamentbe, hiszen a nemzetiségi képviselők teljes jogú tagjai a parlamentnek, akiknek a szavazatán akár a mindenkori kormánytöbbség is múlhat. Az a tény azonban, hogy az Alkotmánybíróságot egyetlen érintett sem kereste meg indítványával a nemzetiségi képviselő látszólagosságát illetően, alighanem azt jelzi, hogy ezt az intézményt maguk a nemzetiségi szavazók sem tartották fontosnak.³⁰ Ez persze nem jelenti azt, hogy alkotmányosan ne lenne meglehetősen aggályos a mostani szabályozás. Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) határozata szerint ugyanis a „választójog alanyi oldalán a választójogosultság mint az állampolgár politikai alapjoga áll. A választójog az Alaptörvényben elismert, – a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló – alapvető jog. A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát”.³¹ A parlamenti választásokon nemzetiségi szavazóként regisztrált választópolgároktól azonban ezt a döntési szabadságot a jogalkotó elvonja. Az

EBESZ/ODIHR jelentése a kiemelt ajánlások között említi ezt a visszas helyzetet, javasolva a jogalkotónak olyan szabályozás elfogadását, mely tényleges versenyt hoz létre a nemzeti kisebbségi szervezetek között, és így tényleges, jelentéssel bíró képviselőket eredményezne.³²

Az általános választójog területén elfogadott változtatások összességében tehát nem rontottak ugyan a választójog alkotmányos helyzetén, azonban számos újabb alkotmányossági kérdést vetettek fel, melyekre megnyugtató válaszok – akár törvénymódosítások, akár társadalmi-szakmai vita kezdeményezése keretében – mindmáig nem születtek.

A VÁLASZTÓJOG INTÉZMÉNY-
VÉDELMI OLDALÁN AZ ÁL-
LAM A VÁLASZTÓJOG GYA-
KORLÁSÁT LEHETŐVÉ TEVŐ,
AZT ELŐSEGÍTŐ SZABÁLYOK
MEGALKOTÁSÁRA, ÉS AZOK
ÉRVÉNYESÍTÉSÉRE KÖTELES

EGYENLŐ VÁLASZTÓJOG

A választási rendszer átalakítása döntően a választójog egyenlőségének elvét érinti: így a választókerületek kialakítása és ennek szabályai, az egyes szavazói csoportok közötti tartalmi és eljárási különbségek részben már korábbról ismert problémákat hoztak felszínre, részben számos újat teremtettek. A választójog egyenlőségét az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) határozata alapján³³ a következőképpen foglalhatjuk össze: minden választópolgárnak ugyanannyi szavazata kell, hogy legyen, és e szavazatoknak közel azonos súllyal is kell bírniuk. E két – szám- és súlybeli – egyenlőség mellett azonban biztosítani kell „a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt”.³⁴

A jelenlegi választási rendszer ennek az egyenlőségi követelménynek – a diszkrimináció tilalmának – nem felel meg: a jogalkotó kifejezetten hátrányos helyzetbe hoz egyes választói csoportokat, míg más választási csoportok számára kifejezetten megkönnyíti a szavazási részvételt. E diszkriminatív helyzet minden bizonnyal szándékos (nem véletlenszerű, figyelmetlenségből vagy hozzá nem értésből eredő) voltát igazolja az is, hogy e megkülönböztetések tendenciózusak, a választási eljárás két kiemelten fontos pontján, a névjegyzékbe vételnél, valamint a szavazat leadásánál is érzékelhetőek.

Miközben a 2013-ban elfogadott választási eljárási törvény – 23 éves késéssel³⁵ – végre bevezette a levélben szavazás lehetőségét, egy, az elfogadást követően nem sokkal benyújtott módosítás kivette a levélben szavazók köréből a lakóhellyel rendelkező,

ámde a szavazás idején külföldön tartózkodó állampolgárokat, visszatérve őket a számukra költségesebb, időigényesebb és mindenképpen problematikusabb külképviseleti szavazás eljárási rendszerébe. Az indítvány érdemi indokolás nélkül zárt ki mintegy félmillió, külföldön élő, dolgozó, tanuló, ámde magyarországi bejelentett lakcímmel rendelkező állampolgárt a levélszavazásból. Ezzel olyan helyzetet teremtett, miszerint két, ugyanolyan magyar állampolgársággal rendelkező, a szavazás napján ugyanazon külföldi városban tartózkodó választásra jogosult közül az egyik feladhatta levélben a szavazatát, a másiknak viszont akár több száz kilométert is kellett (volna) utaznia csak azért, hogy választójogát a magyar külképviseleten gyakorolhassa.³⁶

A nyilvánvaló diszkrimináció ellen egy – a választások napján külföldön tartózkodó – érintett alkotmányjogi panasszal élt, ám az Alkotmánybíróság visszautasította ezt, arra hivatkozva, hogy a törvény nem teszi lehetővé a levélben szavazást a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgároknak, így a panaszt benyújtó érintettsége sem áll fenn.³⁷ Az Alkotmánybíróság tehát ahelyett, hogy érdemben megvizsgálta volna, hogy az alapjog-korlátozás indokolt-e, azt vizsgálta, hogy a szabályozás által diszkriminált, a levélben szavazás lehetőségétől elzárt állampolgár szavazhat-e levélben, és arra a következtetésre jutott, hogy nem. Nem lehet eléggé hangsúlyozni: a törvénymódosítás, amely kizárta a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárok egy részét a szavazásból, érdemi indokolás nélkül tette ezt, a törvényjavaslatból ugyanis nem derül ki, miért is zárta el a jogalkotó a levélszavazás lehetőségét az állampolgárok egy jelentős csoportjától.³⁸ Ez már önmagában is komoly alkotmányos aggályokat kellene, hogy felvessen, tekintettel arra, hogy így olyan alapjog-korlátozás tanúi (és áldozatai) vagyunk, amelynek nem ismerjük a célját, és indokolás nélkül az sem eldönthető, szükséges és arányos korlátozásról van-e szó egyáltalán. A jogalkotó ráadásul még saját magának is ellentmondott, ugyanis a választási jogszabályalkotás több éves időszakában számos alkalommal lehetett hallani és olvasni azt az érvet, hogy „állampolgár és állampolgár között lakóhelye alapján nem lehet különbséget tenni”, amikor a lakóhellyel nem rendelkező (döntően kedvezményes honosítással állampolgárságot szerzett) állampolgárok választójogának biztosításáról volt szó.

A választójog egyenlőségének egyik jelentése tehát a tartalmi egyenlőség, más néven az egyenlő értékű-

ség, vagyis az azonos számú szavazat elve. A jelenlegi szabályozás ennek ma nem felel meg: a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak ugyanis egy, míg a lakóhellyel rendelkező választópolgároknak két szavazatuk van. Ez a megoldás egyes értelmezések szerint³⁹ ellentétes a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményével is, mely egyezmények rögzítik az egyenlő választójog elvét. Azonban a strasbourgi bíróság a magyar választásokat követően néhány nappal,

az Oran v. Turkey-ügyben 2014. április 14-én meghozott ítéletében⁴⁰ nem tartotta az egyezmény-nyel ellentétesnek azt a megoldást, hogy azoknak az állampolgároknak, akik nem élnek az országban, csak a pártlistás szavazatot biztosítja az állam, az egyéni választókerületi szavazatot nem. Hangsúlyozni érdemes, hogy a bíróság íté-

letében sem a választójog egyenlőségének a sérelmét, sem a szabályozás diszkriminatív jellegét nem látta bizonyítottnak. Ez a döntés irányadónak tekinthető a magyar szabályozás megítélésében is, így levonhatjuk azt a következtetést, hogy a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csökkentett szavazatszama ugyan sérti az egyenlőség elvét, de ez a jogsérelem az alkotmányosan szükséges és arányos korlátokon belül van.

Felmerül a választójog egyenlőségének a sérelme azonban a már említett nemzetiségi választások kapcsán is. Ebben az esetben a választópolgárnak ugyan formailag két szavazata van: az egyik az egyéni választókerületi jelöltekre adható, a másik pedig a nemzetiségi listára. Azonban láttuk, hogy a listás szavazata ténylegesen nem jelent választást: minthogy csak egyetlen jelöltállító szervezetet ismer el a törvény, ezért a választási lehetőség leszűkül arra, hogy szavaz-e az illető erre a listára, vagy sem. De a szavazásban megnyilvánuló alternatívák közötti választást a törvény nem teszi lehetővé számára – megítélésem szerint ezzel olyan mértékben kiüresítve a listás szavazatot, mely lehetséges ugyan, hogy mandátumot eredményez (ha a lista eléri a kedvezményes mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot), de az nem egy tényleges versenyben eldőlt választás eredménye lesz.

A magyar választási rendszer egyik legalapvetőbb problémája, szabályozatlansága okán lényegében a rendszerváltás óta, a választókerületek aránytalansága, a szavazatok súlya közti egyre nagyobb eltérés volt. Az Alkotmánybíróság két meghatározó döntésében (22/2005. és 193/2010.) foglalkozott e kérdés-

EGYETLEN ALAPELV SÉRELME
KÖZVETLEN HATÁSSAL VAN A
TÖBBIRE – ÉPPEN EZÉRT AZT
GONDOLOM, NINCS OLYAN
„KRITIKUS TÖMEG”. AMELY
KVANTITATÍV MÉRCEKÉNT
SZOLGÁLHATNA A VÁLASZTÁS
DEMOKRATIKUSSÁGÁNAK
MEGÍTÉLÉSÉBEN

sel: az elsőben megállapítva a választójog egyenlőségének biztosítására vonatkozó alkotmányos feltételeket, valamint a parlamenti mulasztást a szavazati súlyok és a választókerületek állandó felülvizsgálatának hiánya miatt, a másodikban pedig – megismételve az alkotmányos követelményeket – megemlítve a 2/1990. minisztertanácsi rendeletet, mely az egyéni kerülethatárokat, valamint a területi listák mandátumelosztását tartalmazta.

Noha az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat indokolása többször is hivatkozik a 22/2005. (VI. 17.) határozatra, miszerint a törvény célja eleget tenni az ebben megfogalmazott követelményeknek, ez csak részben sikerül. Tény, hogy a törvény tartalmazza a választókerületi aránytalanságok felülvizsgálatának egyes szempontjait,⁴¹ azonban legalább ennyire fontos lett volna, hogy azt is tisztázza: pontosan kik készítik el a módosításra vonatkozó javaslatot. Erre, vagyis a felülvizsgálat részletes szabályainak hiányára már a Velencei Bizottság is felhívta a parlament és a kormány figyelmét a választási törvényről írt jelentésében.⁴² Ebben a gerymandering gyanújának és lehetőségének elkerülésére egy – állandó vagy eseti – független testület létrehozását javasolta a választókerületi határok felülvizsgálata és kialakítása feladatára, illetve kritizálta azt a megoldást, mellyel – egyébként már a két említett Ab-határozattal is szembe menve – a kerülethatárokat is kétharmados jogszabályban rögzíti. Nem a konkrét határokat, hanem a felülvizsgálat menetét és szabályait kellett volna kétharmados többséggel elfogadni. Ez biztosította volna egyrészt a független és pártatlan – így konszenzusosnak is tekinthető – kerülethatárok kialakításának lehetőségét, másrészt e határok alakíthatóságát is. Az elfogadott jogszabályból nem derül ki, kinek kell felügyelnie a kerületek lakosságváltozását, kinek kell elkészíteni az átalakításra vonatkozó tervezetet. Csak annyit tudunk biztosan, hogy a jövőbeni aránytalanság rendezéséhez kétharmados parlamenti többség kell, mely módosítani tudja a 2011-ben elfogadott parlamenti választási törvényt.

A kormánynak a Velencei Bizottság jelentésére írott válasza⁴³ némi kétséget ébreszt az olvasóban, hogy egyáltalán megértette-e a problémát, ugyanis a szakértők érdemi kritikái közül sem a kerülethatárokat kialakító független testület és a konszenzus-kényszer hiányára, sem a konkrét határok kétharmados törvénybe foglalásának szerencsétlen megoldására nem reagált. S minthogy változás e téren azóta

sem történt, így az sem meglepő, hogy az EBESZ/ODIHR végső választási jelentésében a kiemelt ajánlások között szerepel a választókerületek határainak felülvizsgálatára vonatkozó szabályok módosítása, melyet átlátható és pártatlan módon, egy független testület munkája alapján kellene elvégezni. A jelentés azt is megismétli, amit már a 2005-ös Ab-határozatban is olvashattunk: a konkrét határokat nem kell kétharmados törvénybe foglalni, sőt, a flexibilitás érdekében ez kifejezetten ellenjavallt.⁴⁴

Mindezek fényében nem túlzás azt a következtetést levonni, hogy a parlament a szavazati súlyok tekintetében nem biztosítja megfelelően és kellőképpen a választójog egyenlőségét. Azonban még ennél is kevésbé megnyugtató képet kapunk, ha a parlamenti választási jogszabályok mellé a fővárosi közgyűlés létrehozásának⁴⁵ új rendszerét is megvizsgáljuk. Nem önmagában a jogalkotó elképzelését és az elfogadott változtatást érdemes vizsgálnunk, hanem a törvényt elbíráló alkotmánybírói határozatot is. Ez a döntés ugyanis lemond a korábbi határozatokban rendre megerősített elvről, a választójog egyenlőségéről, mely kizárja, hogy az egyes választókerületek lakossága között 20%-nál nagyobb eltérés legyen.

A 22/2005. határozat rögzítette, hogy „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki”.⁴⁶ Ezzel szemben a fővárosi közgyűlés esetében ez az eltérés akár a 600%-ot is meghaladja, tekintettel arra, hogy a nem közvetlenül közgyűlési képviselőre

megválasztott, hanem a közgyűlésbe delegált kerületi polgármesterek, illetve a kerületi polgármester-választások töredékszavazataival listáról a közgyűlésbe került képviselők jelentősen eltérő lélekszámú kerületeket képviselnek. Az Alkotmánybíróság többségi döntésében azonban nem találta alkotmányellenesnek ezt a különbséget – ami egyben azt is előrevetítheti, hogy akár ennél jelentősebb egyenlőtlenégeket is beépíthet a jogalkotó bármelyik (önkormányzati vagy parlamenti) választási rendszerbe, anélkül, hogy az Alkotmánybíróság érvényre juttatná a választójog egyenlőségének elvét. Amiért tehát ezt, a kizárólag a budapesti választópolgárokat érintő részletszabályozást egy ilyen, általános megközelítésre törekvő tanulmányban említeni szükséges, az az Alkotmánybíróság ezt jóváhagyó döntése.⁴⁷ Ezzel ugyanis olyan precedenst teremtett a testület, mely a

A JELENLEGI VÁLASZTÁSI RENDSZER ENNEK AZ EGYENLŐSÉGI KÖVETELMÉNYNEK NEM FELEL MEG: A JOGALKOTÓ KIFEJEZETTEN HÁTRÁNYOS HELYZETBE HOZ EGYES VÁLASZTÓI CSOPORTOKAT, MÍG MÁS VÁLASZTÁSI CSOPORTOK SZÁMÁRA KIFEJEZETTEN MEGKÖNNYÍTI A SZAVAZÁSI RÉSZVÉTELT

választójog egyenlőségének elvét nemcsak súlyosan sérti, de a jogalkotó számára későbbi, az egyenlőséget ugyancsak elimináló döntéseket alapozhat meg.

Amíg tehát a választójog általánosságát jelentős változtatás és korlátozás nem érte, addig az egyenlőség elve több pontban is jelentősen sérült. S nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy alkotmányos szempontból komolyabb problémának tűnik, hogy e téren az Alkotmánybíróság a választópolgárok érdekeivel, és az egyenlő választójog elvével szemben inkább az egyébként még csak alá sem támasztott, meg sem indokolt jogalkotói döntést védte.

KÖZVETLEN VÁLASZTÁS

A választójog közvetlenségét sem az országgyűlési, sem az európai parlamenti választások szabályozása nem sérti. Nem ez a helyzet azonban az önkormányzati választásokkal: itt ugyanis a fővárosi választópolgárok elveszítették a Fővárosi Közgyűlés közvetlen megválasztásának lehetőségét. Ez a 2014. nyári jogszabály-változtatás önmagában számos olyan alkotmányossági problémát felvet, amely megkérdőjelezi a demokratikus választások lehetőségét Magyarországon, és nem elsősorban azért, mert a parlament olyan módosításokat fogadott el, amelyeket, hanem azért, mert az Alkotmánybíróság ezt a megoldás nagyrészt alkotmányosnak ítélte.

A jogalkotó az önkormányzati választások előtt közel 4 hónappal módosította a fővárosi közgyűlési választási szabályokat: megszüntette a közgyűlési képviselők közvetlen, korábban listás-arányos választási rendszerét, és ehelyett a 23 közvetlenül megválasztott kerületi polgármestert (és az ugyancsak közvetlenül megválasztott főpolgármestert) delegálta a közgyűlésbe. A maradék 9 képviselő egy olyan kompenzációs pártlistáról kerül a testületbe, melyre a pártok vesztes kerületi polgármester-jelöltjeinek szavazatai kerülnek.⁴⁸

A módosítás egyedülállónak tűnik abban az értelemben, hogy az indítványozók ebben az esetben fontosnak tartották érdemben is indokolni a változtatásokat. Így ebben az esetben nemcsak az vált világossá, hogy mit gondolnak, és hogyan gondolkodnak a jogalkotók a választójogról és a képviselőlet jelentéséről. Az Alkotmánybíróságnak is lehetősége lett volna mérlegelni ezeket a megfontolásokat, ám, mint azt látni fogjuk, a testület mintha nem olvasta volna a törvényjavaslat indoklását.

A többségi döntés nem látta bizonyítottnak a választás közvetlenségének sérelmét abban a megoldásban, mely szerint a választópolgár egyetlen közgyűlési jelöltre sem szavazhat közvetlenül. A törvényjavaslat indoklása szerint az „új fővárosi választási rendszer egyszerűbbé és átláthatóbbá teszi az önkormányzati választást a Főváros lakossága számára. (...) Ezt követően a fővárosiak számára is egyszerűbb és átláthatóbb lesz az önkormányzati választás, hiszen a Fővárosi Közgyűlés képviselőire külön nem kell szavazniuk, hanem a kerületi polgármesterekre leadott szavazataik alapján áll majd fel az új Fővárosi Közgyűlés.”⁴⁹ A szöveg egyértelműen fogalmaz: egy testület képviselőire „külön nem kell szavazni”, továbbá a polgármesterek „a közgyűlésbe integrálódnak”,⁵⁰ minthogy annak a 23 kerületi polgármester „hivatalból tagja”⁵¹ – tehát nem közgyűlési képviselőnek választották meg őket, hanem kerületi polgármestereknek –, azaz a közvetlen közgyűlési képviselő-választás lehetősége megszűnik.

Az Alkotmánybíróság döntése azért is különösen fontos, mert a választás közvetlenségét érdemben korábban nem tárgyalta, jelen esetben pedig az alapjog-korlátozásnál szokásos megközelítés helyett, mely a szükségességet és az arányosságot, valamint az alapjog tartalmának érdemi korlátozatlanágát tartja szem előtt, mintha a jogalkotói akaratot helyezte volna előtérbe. A többségi döntés szerint minden választás közvetlen, ami nem kifejezetten közvetett: magyarán, ahol nincsen egy külön, a későbbi képviselők megválasztására alakult testület (elektori kollégium), amelyre az állampolgár szavazatát adja, akkor az a választás közvetlennek tekintendő. A testület tehát nem azt vizsgálta, hogy sérül-e a közvetlenség elve bármilyen módon, hanem hogy közvetett-e a választás. S minthogy megállapítása szerint nem közvetett, ezért csak közvetlen lehet.

Megítélésem szerint azonban, tekintettel arra, hogy alapvető jog korlátozásáról van szó, nem azt kellett volna vizsgálni, hogy közvetett-e a választás, hanem hogy a fővárosi lakosok szavazhatnak-e közgyűlési képviselőkre, vagy sem – azaz van-e lehetőségük közvetlen választásra, vagy sem. S mint hogy sem egyéni közgyűlési jelöltekre, sem pártlistákra nem adhatták le szavazatukat, így a közvetlen választás lehetőségét elvette tőlük a jogalkotó. A kerületi polgármester-választás tartalmában is eltér a közgyűlési választástól: itt ugyanis a település végrehajtó hatalmi ágát választják meg – míg a közgyűlés a főváros jogalkotói ágát jelenti, nem a végrehajtó hatalmat. Ráadásul, ha maga a jogalkotó is elis-

meri, hogy a polgármesterek hivatalból tagjai a közgyűlésnek, azzal ab ovo kizárják a választás elvét – nem azért lesznek közgyűlési tagok, mert erre megválasztották őket, hanem azért, mert megválasztották őket polgármesternek, és e tisztségükből delegálta őket a törvény a közgyűlésbe.

Az Alkotmánybíróság nyári döntésével a választás közvetlensége terén – az egyenlő választójog elvének sérelméhez hasonlóan – olyan precedenst teremtett a jogalkotó számára, mely további korlátozásokra ad lehetőséget, kiüresítve ezzel a választójog intézményét.

TITKOS VÁLASZTÓJOG

A jelenlegi választási szabályozás általában garantálja a választás titkosságának elvét – azonban a korábban már tárgyalt nemzetiségi választás esetében ez a titkosság sérül. Láttuk, hogy a nemzetiségi választás ténylegesen nem jelent választást, hiszen kizárólag egyetlen listára szavazhat a magát nemzetiségi szavazóként regisztrált választópolgár – ha viszont a szavazókörzetében ő az egyetlen nemzetiségi szavazó, akkor a szavazóköri választási bizottság tagjai, valamint a névjegyzéket és a választási végeredményt ismerők számára ismert lesz az illető szavazata. Ez az eljárási probléma súlyosan sérti a titkos választás elvét, melynek lényege, hogy senkinek a szavazata se legyen beazonosítható – senkiről se lehessen tudni, hogy szavazott-e, és ha igen, melyik jelöltre, listára. Ezt a mostani választási eljárás nem tudja biztosítani – nem meglepő tehát, hogy az EBESZ választási megfigyelőinek jelentése elsődleges ajánlásai között teszi szóvá a jelenlegi szabályozás módosítását, és a titkos választójog biztosítását a nemzetiségi szavazók számára is.

A JOGÁLLAMISÁG KÖVETELMÉNYE

Az alkotmányjogi áttekintés alapján önmagában is megkérdőjelezhető a demokratikus választások lebonyolításának lehetősége Magyarországon. A választójog tartalmi szabályozásán túl van még egy szempont, amit a jogalkotó az elmúlt négy és fél év permanens választási szabályozás-átalakításában nem vett figyelembe: ez pedig a jogállamiság szempontja, vagyis a kiszámítható, stabil szabályozás követelménye. Láttuk, hogy a levélzavazás korlátozására a választások előtt kevesebb, mint egy évvel került sor, a választási eljárási törvény elfogadása is csak 2013 tavaszán történt meg. A választási jogszabályokat új-

raalkotó 2010–2014-es parlamenti ciklus során többször változott az ajánlás szabályozása (előbb 1000 ajánlócédula, majd 500 aláírás az ajánlóíven, először egyetlen, majd többes ajánlás lehetővé tétele), és kevesebb, mint egy évvel a választások előtt született meg a parlamenti választások kampányfinanszírozási szabályait tartalmazó törvény is, nem változott azonban az EP- és az önkormányzati választások kampányfinanszírozási szabálya, vagyis e téren is híján vagyunk a koherens elképzeléseknek. Ugyancsak többször változtak a kampányszabályok, és 2010-hez hasonlóan szintén az utolsó pillanatban változott jelentősen az önkormányzati választási törvény.

Az Alkotmánybíróság a 39/2002. (IX. 25.) határozatában már kimondta, „A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer.”⁵² Aligha tekinthető kiszámíthatónak a választási szabályozás, ha az esedékes választások előtt csupán néhány hónappal alapvető változtatásokat eszközöl rajta a jogalkotó.

Ezt a kritikát fogalmazta meg a fővárosi közgyűlési választás módosítását tárgyaló határozathoz írt párhuzamos indokolásában Stumpf István alkotmánybíró is, aki szerint a „jelen ügyben vizsgálat tárgyát képező, az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 2014. június 17-én került kihirdetésre, tehát a helyi önkormányzati választásoknak az Alaptörvény által előírt időpontja előtt hozzávetőlegesen négy hónappal. Magát a választási rendszer lényegi szabályait érintő, a választás időpontjához időben ilyen közeli módosítás nem felel meg az Alkotmánybíróság által korábban utalás szinten felvetett, valamint a Velencei Bizottság által kifejezetten is megfogalmazott, a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos követelményeknek.”⁵³ A változtatás persze nem egyedülálló: a jogalkotó 2010-ben is néhány hónappal a választások előtt, júniusban módosította alapjaiban az önkormányzati választási és választási eljárási rendszert, amikor megfelezte a képviselőtestületek számát, ezzel új körzethatárok kialakítását tette szükségessé, illetve jelentősen lerövidítette az ajánlási időszakot is. Nem túlzás tehát azt a következtetést levonni, hogy a parlamenti többség mindkét alkalommal átfogó és alapos alkotmányossági megfontolások nélkül, pusztán politikai szempontok szerint igazította minduntalan az önkormányzati választási rendszert az épp fennálló politikai viszonyokhoz. Ugyanis mindkét alkalommal rendelkezésére állt nem pusztán a szükséges parlamenti többség, hanem egy, majd 2014-ben már két választás eredményei ismeretében a politikai számítás lehetősége. Ezt a felté-

telezést erősíti az a tény is, hogy sem 2010-ben, sem 2014-ben sem szakmai, sem politikai egyeztetés nem zajlott a tervezett módosításokról, a jogalkotási törvényben előírt társadalmi vitát a jogalkotó a már megszokott módon játszotta ki: a kormány helyett egyéni képviselői indítványként terjesztették be e módosításokat is, ezekre pedig nem vonatkozik a benyújtást megelőző társadalmi vita kötelezettsége. S ugyan csak ezt látjuk az országgyűlési választásokat szabályozó törvények esetében – a minduntalan a politikai helyzethez igazított jogalkotást: akár az ajánlások, akár a levélben szavazás lehetőségének korlátozása, akár a kampányszabályok megalkotása során kikapcsolhatóak a kizárólagos politikai megfontolások, akár a jogállamiság árán is.

A jogalkotási folyamat egészével nemcsak a Vencei Bizottság 2012-es, már említett, a választási törvényről írt véleménye, hanem az EBESZ/ODIHR választási megfigyelőinek zárójelentése is kritikát fogalmazott meg: „A választásokat szabályozó jogi kereteket az utóbbi években jelentősen megváltoztatták. Noha voltak üdvözlendő változások, számos törvénymódosítás negatív hatást gyakorolt a választási folyamatra, többek között fontos fékeket és ellensúlyokat számolt fel. Új Alaptörvény és számos sarkalatos törvény, többek között a választásokra vonatkozó jogszabály került elfogadásra olyan eljárással, amely megkerülte a társadalmi egyeztetésre és vitára vonatkozó követelményt. Mindez megrendítette a reformfolyamatba vetett bizalmat és annak támogatottságát.”⁵⁴

A MAGYAR RENDSZER ÉRTÉKELÉSE A DEMOKRATIKUS VÁLASZTÁS KRITÉRIUMAI ALAPJÁN

Az alkotmányjogi áttekintés után, melynél súlyos hiányosságok merültek fel a választójog egyenlősége, a választás közvetlensége és titkossága terén, nézzük, hogyan értékelhető választási rendszerünk a tanulmány elején ismertetett demokratikus kritériumok alapján. A Robert Alan Dahl által alkotott szempontrendszernek való megfeleléshez az EBESZ/ODIHR választási megfigyelő missziója által elkészített jelentés lesz segítségünkre.

Dahl szempontjai közül három alapvetően a társadalmi nyilvánosságot érinti: így az ún. tényleges részvétel elve (1), a felvilágosult megértés (3), és a napirend-kontroll (4) esetében is alapvető feltétel a szabad és független nyilvánosság jelenléte.

Az EBESZ/ODIHR jelentése kifejezetten részletesen elemzi a magyarországi médiaszabadság hely-

zetét, különös tekintettel a választási kampányban tapasztalható egyensúlytalanságokra és a kormánypártnak biztosított előnyökre. Meglehetősen súlyos kritikának tekinthető, amikor a jelentés azt írja: „A jelenlegi médiakörnyezetben az egyéb politikai hirdetések hiánya az országos kereskedelmi csatornákon, valamint a jelentős mennyiségű, kormányt népszerűsítő hirdetések aláásták a választáson induló jelöltek szabad és egyenlő hozzáférését a média által kínált lehetőségekhez.”⁵⁵ A jelentés továbbá kritizálja a médiapluralizmus hiányosságait, a helyi sajtóban a területileg hatalom lévő pártok és politikusok túlsúlyát, országos szinten a kormányzati befolyás jelentős növekedését, immár nem csupán a médiaszabályozáson és a médiahatóságon keresztül, hanem úgy is, hogy a „politikai pluralizmust aláassa a Fideszhez köthető üzletemberek közvetlen vagy közvetett tulajdonában lévő médiacsatornák egyre növekvő száma, valamint az, hogy az állami hirdetési kiadások ezen médiacsatornákhöz folynak be. A kormánnyal szemben kritikus újságírók arról számoltak be az EBESZ/ODIHR misszióknak, hogy az állami- vagy magánhirdetések lehetséges megszüntetése veszélyezteti a médiacsatornák gazdasági életképességét, öncenzúrához vezet, valamint felszámolja a kormány tevékenységeit kritikus szemszögből bemutató riportokat.”⁵⁶ Megítélésem szerint az EBESZ/ODIHR nyilvánosságra vonatkozó kritikái alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy azt ugyan semmi sem korlátozta, hogy saját véleményüket, álláspontjukat megfogalmazhassák, azonban a nem egyenlő médiaszereplési feltételek és médiakörnyezet, valamint a miniszterelnök-jelölti vita hiánya nem tette lehetővé, hogy döntésük következményeit, valamint a választható alternatívákat kellő mértékben megismerhessék. Ennyiben tehát a három, társadalmi nyilvánosságra vonatkozó szempont közül egy, a tényleges megértés elve mindenképp sérül, s joggal tehetjük fel a kérdést: tekinthető-e legitim, demokratikus felhatalmazásnak egy olyan választás, ahol a választási lehetőségünket a korlátozott nyilvánosság eleve leszűkítette? Megítélésem szerint nem.

Érdeemes azt is figyelembe venni, hogy a jogalkotó nagyon sajátos módon szabályozta a nyilvánosságot, különös tekintettel a kampányszabályokra: miközben a médiatörvények és a választási eljárási törvény – kiváltképp a korábbiakhoz képest – nagyon pontosan szabályozza a politikai kampány tartalmát és lehetőségeit, aközben szabad kezét ad a mindenkori kormánynak saját politikai kampányát illetően, és nem szabályozza az ún. harmadik fél kampányát sem. Az EBESZ/ODIHR jelentése nem véletlenül kritizálja a hazai szabályozást, és javasolja párt és állam elválasztásának szükségességét, az állami-kor-

mányzati hirdetések kampányidőszakban való tilalmát, a harmadik fél kampányának szabályozását. Ezek olyan jogállami és demokratikus minimumok, melyek hiánya önmagában megkérdőjelezheti a választások demokratikus voltát, kiváltképp, ha figyelembe vesszük azt a nem elhanyagolható tényt, hogy e jogszabályi hiányosságok eredményeképpen a kormányoldal becslések szerint több mint egymilliárd forintos előnyhöz jutott a parlamenti választási kampányban.⁵⁷ Ezt a meglehetősen visszás helyzetet az sem javítja, hogy az ún. harmadik fél kampányának teljes szabályozatlansága az ellenzék számára is kedvező helyzetet teremthetett volna, amennyiben felismeri ezt a „kiskaput”, és a CÖF-höz hasonlóan kihasználja a szabályozás hiányából adódó lehetőségeket.

Dahl szempontrendszerének fennmaradó elemei a választójog egyenlőségét és általánosságát hangsúlyozzák: a szavazati egyenlőség (2) és a felnőttek részvétele (5) elvei, mint láttuk, ugyancsak sérülnek, akár a parlamenti, akár az önkormányzati választásokat vesszük is figyelembe. Nem szükséges megismételni a választójog egyenlőségénél írtakat – e helyen inkább azt hangsúlyoznám, hogy a mai magyar választójogi szabályozás nem biztosítja a felnőttek részvételét: noha egyedi bírói döntéshez kötött a kizárásuk, a gondnokoltak jelentős része és a börtönbüntetéseket töltők ki vannak zárva a választójogból – és a jogalkotó, vagy a szélesebb értelemben vett politikai elit még csak kísérletet sem tesz arra, hogy megfontolja e társadalmi csoportok választójogba való beemelését. Jogfosztásuk ma olyan automatizmusként jelenik meg mind a társadalmi nyilvánosságban, mint a szűkebb értelemben vett politikai-szakmai vitákban, mely a választójogot egyfajta érdemnek állítja be, lényegében tagadva ezzel a választójog általánosságának, azaz személyi képességek és lehetőségek mentén való korlátozhatatlanságának elvét. E két kizáró ok, noha arányos alkalmazásuk nem tekinthető alkotmányellenesnek, a jelenlegi magyar szabályozás szerint azt üzeni: a választójog az arra érdemesek kiváltsága, bűnözők és fogyatékkal élők ezt nem érdemlik meg. Nem vitatva a közügyektől eltiltás mint mellékbüntetés kiszabásának lehetőségét, mindenképp fontosnak tartanám, hogy valamilyen arányosabb, a bűncselekmény súlyához igazodó megoldásra törekedjen a jogalkotó. Ugyanígy szükség lenne erre a gondnokság alá kerülő állampolgárok esetében – ahogyan ezt a választójog általánosságáról szóló részben már említet-

tem. A magyar politikai-társadalmi nyilvánosság egyik legalapvetőbb hiányosságának tartom, hogy ezek a kérdések mind a mai napig érdemben nem merültek fel.

Ugyanezt a kritikát fogalmazza meg az EBESZ/ODIHR jelentése is, igaz, nem nyilvánosság- és elitkritikaként, csupán a jogalkotó számára: a megfigyelők álláspontja szerint „Az elítéltek és volt elítéltek szavazati jogát érintő korlátozásokat felül kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy a korlátozás arányban álljon az elkövetett bűncselekménnyel, és a korlátozást egyértelműen kell meghatározni törvényben. Emellett felül kell vizsgálni a bíróságok jelenlegi gyakorlatát, amely szerint szinte valamennyi bűncselekményt elkövetett személyt a börtönbüntetés időtartamánál hosszabb időszakra foszt meg aktív választójogától”, valamint „A nemzetközi kötelezettségekkel összhangban a fogyatékossgal élő személyek aktív választójogának korlátozását meg kell szüntetni, vagy eseti elbírálás alapján kell döntést hozni, figyelembe véve az adott konkrét körülményeket.”⁵⁸

Összességében tehát azt látjuk, hogy az alkotmányjogi szempontok mellett a jelenlegi magyar szabályozás az általam választott, meglehetősen egyszerű demokratikus kritériumoknak sem felel meg teljes egészében. Mindezek alapján okkal merül fel a kérdés: ennyi hiányosság és problematikus elem a választási rendszer egészében – a választójog szabályozásától kezdve az eljárási rendszeren keresztül a kampány- és médiaszabályozásig bezárólag – vajon jelentheti-e csupán a jogalkotói felkészületlenséget, hozzá nem értést, szakmaiatlanságot, avagy okkal feltételezhetjük, hogy politikai megfontolások állnak mögötte.

E tanulmány nem tért ki a választási szabályozás számos olyan részletpontjára, melyek az ördögi részleteknek tekinthetők: nem volt szándékomban az EBESZ/ODIHR-jelentés részletes és teljes ismertetése, illetve a választási szabályok átalakításának folyamatában született elemzések összegzése. Inkább arra törekedtem, hogy a legalapvetőbb szempontok szerint tekintsem át – hangsúlyozottan nagyvonalakban – a magyar választási szabályrendszer legfőbb elemeit: megfelelnek-e a legalapvetőbb alkotmányjogi és politikatudományi feltételeknek. Elemzésem eredménye nem lett pozitív: látjuk, súlyosan sérül az egyenlő választójog és a közvetlen választás elve, az állampolgárok informáltságának feltétele és a felnőtt lakosság teljes körű bevonása is. Ezek olyan alapvető hiányosságok, amelyek alapján a mai magyar vá-

lasztási szabályozásra, és az ezek alapján tartott választásokra okkal mondhatjuk: általános, de nem egyenlő választójog alapján szabad, de nem tisztességes, és csak részben közvetlen választások tarthatók ma Magyarországon.

A felelősség és a feladat a jogalkotóé: akár a Velencei Bizottság, akár az EBESZ/ODIHR, akár a magyar szakértők bevonásával, de legalább ajánlásokat és véleményüket megfogadva, olyan választási szabályrendszert kialakítani, amely a legalapvetőbb alkotmányos és demokratikus feltételeknek kivétel nélkül eleget tesz, és ezzel biztosítja az egyik legalapvetőbb alkotmányos alapelv, a népszuverenitás tényleges érvényesülését Magyarországon.

JEGYZETEK

1. A magyar nyilvánosságban ez a folyamat „választási reform” elnevezéssel szerepelt. Ehelyett a tanulmányban a választási rendszer átalakítását használom, a reform szó ugyanis magában hordozza a fejlődés és a problémák kijavításának üzenetét is. A magyar választási jogszabályok szinte permanens átalakítása azonban nagyon kis mértékben törekedett a jobbításra-fejlesztésre és problémamegoldásra, és az eredmény – mint azt látni fogjuk – még e kis mértéknél is jóval csekélyebbre sikerült.
2. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, (14 July 2014), lásd: <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098>
3. Lásd például: Richard S. KATZ: Why are there so many (or so few) electoral reforms?, in *The Politics of Electoral Systems*, eds. Michael GALLAGHER – Paul MITCHELL, Oxford University Press, 2009, 57-75; Pippa NORRIS: *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, 2004; illetve Alan RENWICK: *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge University Press, 2010.
4. A német szövetségi választási rendszer kétszavazatos modell: az első szavazatot egyéni jelöltre, a másodikat pártlistára lehet leadni. Azt, hogy melyik pártnak mennyi parlamenti mandátum jut, azt a pártlistákra adott szavazatok alapján, arányos formula alkalmazásával, tartományonként számítják ki. Előfordul azonban, hogy egy párt több egyéni képviselői mandátumot nyer az adott tartományban az első szavazat alapján, mint ahány listás mandátumra abban a tartományban jogosult lenne – ebben az esetben az egyéni választókerületi mandátumot a párt többletként megtartja, így többletmandátumokkal, vagy ún. túlnyúló mandátumokkal bővíti a Bundestag. Lásd: Thomas SAALFELD: Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System, in *The Politics of Electoral Systems*, eds. Michael GALLAGHER – Paul MITCHELL, Oxford University Press, 2009, 209-229.
5. Az alkotmányos alapelvek összegzése a magyar alkotmánybírói és a strasbourgi esetjog, valamint az európai és nemzetközi emberi és polgári jogi egyezmények alapján történt. Mivel a tanulmány későbbi szakaszában még előkerülnek a vonatkozó egyezmények és döntések, ezért itt most csak egy általános összefoglalást tartok szükségesnek, a kapcsolódó joganyagok és döntések egyenkénti hivatkozása nélkül.
6. Példaként említhető a jelenlegi magyar parlamenti választási rendszer azon eleme, mely szerint minden választópolgárnak két szavazata van: az első szavazat a lakóhelye szerinti egyéni választókerülethez kötött, míg a második a pártok országos listájára adható le. Így azok, akik nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel, értelemszerűen csak a listára szavazhatnak – ámbar, amint azt a választási rendszer kialakítása körüli viták jelezték, ez még az előterjesztők egy része számára sem volt értelemszerű.
7. Ebből a szempontból különösen fontos és aggóó figyelemre méltó lehet a 2014 nyarán ártírt önkormányzati választási szabályozás, mely a fővárosi közgyűlési választások esetében eltörölte a közvetlenséget. Lásd: A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 2014. június 2-án elfogadott (június 17-én kihirdetett) módosítását, valamint a módosítás alkotmánybírói felülvizsgálatáról szóló II/1187/2014. (2014. július 21.) alkotmánybírói határozatot.
8. Az Alkotmánybíróság a II/1187/2014. (2014. július 21.) határozatában a közvetlenség elvét másképp értelmezi. Erre a tanulmány egy későbbi szakaszában külön kitérek.
9. A kötelező szavazás intézményének bemutatását és részleteit, az egyes országok szabályozását, valamint politikai következményeit összegzi többek között az International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance): *Compulsory voting*. http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm
10. Giovanni SARTORI: *Demokrácia*, Budapest, Osiris, 1999, 98.
11. Stabil demokráciákat – az Egyesült Államok kivételével – nem jellemez a Magyarországon 2010 nyara óta tapasztalható permanens választási „reform”. Az önkormányzatok létszámcsökkentésével és az ebből következő választási szabálymódosításokkal kezdődő, majd a „kisebb parlament” ígéretének megvalósításával indokolt parlamenti választási átalakítás immár ötödik éve tart. A folyamatos változtatások, az időnként egymásnak ellentmondó szabályok nemcsak szinte áttekinthetlenné és követhetlenné tették a választási rendszert, de okkal és joggal merül fel annak a gya-

- núja is, hogy mindezek mögött az a politikai szándék húzódott meg, hogy a parlamenti többség a jogszabályok épp aktuális belpolitikai környezethez alakításával biztossá magának a választási győzelmet.
12. Robert Alan DAHL: *On Democracy*, Yale University Press, 1998, 37-40.
 13. 1/2013. (I. 7.) határozat, Az Alkotmánybíróság határozatai, 2013, 20-21.
 14. Szerintem jogos állampolgári elvárás, és logikus funkciója minden egyes jogszabálytervezetnek, hogy az általános és részletes indokolásból az olvasó választ kapjon arra a kérdésre: miért így tervezi szabályozni a jogalkotó a tárgyal helyzetet. Ezzel szemben sem a parlamenti választási, sem a választási eljárási törvény általános és részletes indokolása nem tartalmaz túl sok „azért, mert” érvelést. Az indokolások döntő részben csak paragrafusonként megismétlik (esetleg más nyelvezettel) a leendő törvényszöveg egyes mondatait. Egy ilyen, érdemi indokolás persze nemcsak az állampolgár számára lenne üdvös, hanem az alkotmányossági felülvizsgálat során az Alkotmánybíróságnak is megfontolható szempontokat biztosítana. Üdítő kivételt jelent e téren a fővárosi közgyűlési választások módosításáról szóló jogszabálytervezet, itt ugyanis a jogalkotó – a korábbi gyakorlat fényében rendkívül meglepő módon – érdemi, igaz, rendkívül meghökkentő indokolással látta el az indítványt.
 15. Egyetlen, a választásokra vonatkozó jogszabályt sem nyújtott be a kormány, az erre legilletékesebb közigazgatási és igazságügyi miniszter – minden sarkalatos választási törvény egyéni képviselői indítványként került a parlament elé, így kikerülve a jogalkotási törvény társadalmi vitára (előzetes egyeztetésre) vonatkozó előírásait. Az indítványokat a parlament elé terjesztő képviselők nyilvánosságbeli szerepléseiből pedig azt is megtudhattuk, hogy esetenként sem az eredeti állapottal, sem pedig a saját javaslataik tartalmával, valamint azok következményeivel nincsenek tisztában.
 16. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Joint opinion on the Act of Elections of Members of Parliament of Hungary*. (Opinion No. 662/2012.) <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%-29012-e>
 17. Kiss Alajos v. Hungary, 20 May 2010, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98800>
 18. Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és Felelősség, XXIII. cikk (6) bekezdés.
 19. A Ve. 13/A. § (2) bekezdése szerint „A bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége a) pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy b) pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.”
 20. Lásd: T/2627. törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, 45. oldal, <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (A továbbiakban: Alaptörvény Indokolása)
 21. Ilyen műveltségi tesztről számol be a TASZ is egy bírósági eljárás kapcsán: *Szabad a választás! Visszaszerztük egy állampolgár választójogát* (2014. június 17., <http://tasz.hu/fogyatekosugy/szabad-valasztas-visszaszerztuk-egy-allampolgar-valasztojogat>); valamint ilyen gyakorlatokat ismertet dr. Juhász Endre is *A gondnoksági perek sajátosságai a Nyíregyházi Városi Bíróság 2012. évi joggyakorlatában* című tanulmányában ([http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/juhasz_endre__a_gondnoksagi_perek_sajatossgai_nyiregyhazi_varosi_birosag_2012\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/juhasz_endre__a_gondnoksagi_perek_sajatossgai_nyiregyhazi_varosi_birosag_2012[jogi_forum].pdf)).
 22. Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és Felelősség, XXIII. § (4) bekezdés.
 23. A kifejezést a választójoggal foglalkozó alkotmányjogi és politikatudományi munkák nem tárgyalják. Érdemes megemlíteni például egy kifejezetten az új magyar szabályozást tárgyaló kötetet, melyben a szerzők – egy kivételével – a választójog teljességének fogalmát nem értelmezik: *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. Egyedül Bognár Eszter tesz erre kísérletet, amikor azt vélelmezi, hogy „A »választójog teljessége« – nyelvtani értelmezés alapján – inkább a törvény alapján a választópolgárt megillető szavazatok számában való eltérést jelenti, a választójog egyenlőségének második összetevőjére, a szavazatok súlyában való eltérésre nagyon nehezen értelmezhető.” BOGNÁR Eszter: A határon túli választójogának egyenlősége, in *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014, 16 (11-25).
 24. Részletesen lásd: Kovács László Imre: A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően, 93-113, in *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.
 25. Lásd a 2011: CCIII. törvényt.
 26. T/5006. törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról, 99.
 27. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Joint opinion on the Act of Elections*

- of Members of Parliament of Hungary*, 12-13. (Opinion No. 662/2012.)
28. A nemzetiségi választás kiüresítését az EBESZ/ODIHR jelentése is szóvá teszi: *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw (14 July 2014), 22-23.
 29. A parlamenti választásokon listát állító, de a parlamentbe nem jutó nemzetiségi önkormányzatok listavezetői szószólóként, szavazati jog nélkül vehetnek részt a parlament munkájában. Ezt viszont a nemzetiségi képviselőt látszólagos bevezetése nélkül is meg lehetett volna teremteni például úgy, hogy törvény biztosította volna az országos kisebbségi önkormányzatoknak azt a jogot, hogy maguknak parlamenti szószólót válasszanak és delegálják a parlamentbe.
 30. A 13 nemzetiségi listára leadott szavazatok száma összesen 19 543, mely nem érte el az összes leadott szavazat 0,4%-át. Lásd: http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html
 31. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, az Alkotmánybíróság határozatai, 2013, 20.
 32. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw (14 July 2014), 25.
 33. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, az Alkotmánybíróság határozatai, 2005, 246-260.
 34. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, az Alkotmánybíróság határozatai, 2005, 251.
 35. Az Alkotmánybíróság először 1990-ben mondta ki és javasolta a törvényhozásnak, hogy biztosítani kell és lehet a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárok számára is választójoguk gyakorlását. A testület a 3/1990. (II. 27.) határozatában alkotmányellenesnek minősítette a választási törvény azon kitételét, miszerint „a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik”, az „átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának”. (Az Alkotmánybíróság határozatai, 1990, 25-26.) Az már a magyar parlament szégyene, hogy ahelyett, hogy a választójog gyakorlásának biztosítására törekedett volna, inkább az Alkotmányban rögzítette, hogy azt a nagykorú, magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárt illeti meg a választójog, aki a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik. A külföldön tartózkodók választási részvételének biztosítására egészen az ország európai uniós csatlakozásáig, 2004-ig kellett várni, amikor a parlamenti pártoknak ezt a problémát már meg kellett oldani.
 36. Az indokolatlan, diszkriminatív változtatásnak az állampolgárra vonatkozó hátrányos következményeit összegyűjti MRÁZ Attila: *Mindenkinek vagy senkinek? Mit gondoljunk a levélben szavazásról?* című írása is, lásd: http://ataszjelenti.blog.hu/2013/11/08/mindenkinek_vagy_senkinek_mit_gondoljunk_a_levelben_szavazasrol
 37. 3048/2014. (III.13.) AB végzés.
 38. A T/11200. sorszámmal benyújtott módosító indítvány *Részletes indokolása* semmit sem mond a külföldön tartózkodó, de állandó magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok levélszavazásból való kizárásáról, egyszerűen csak törli a becslések szerint közel félmillió népeiséget e választási eljárási lehetőségből. Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/11200/11200.pdf>
 39. Lásd például JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/38. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampolgarokValasztojoga.pdf
 40. Oran v. Turkey, 28881/07 és 37920/07, 15 April 2014, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-9537>
 41. Lásd a 2011:CCIII. törvény 4. § (2)-(9) bekezdéseit.
 42. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Joint opinion on the Act of Elections of Members of Parliament of Hungary*, 8-10. (Opinion No. 662/2012.)
 43. *Remarks of the Hungarian Government on the Draft Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*. (European Commission for Democracy Through Law, received on 13 June 2012) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL\(2012\)046-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL(2012)046-e)
 44. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw (14 July 2014), 25.
 45. A szóhasználat nem véletlen: megítélésem szerint nem beszélhetünk választásokról akkor, ha az állampolgár egyetlen szavazólapon sem tud a közgyűlési képviselőkre szavazni – sem egyéni, sem listás rendszerben. Márpedig a korábban már említett 2014. nyári törvénymódosítás eredményeképpen a szavazópolgár a 2014. október 12-i önkormányzati választásokon egyetlen olyan szavazólapot sem kapott, melyen közgyűlési jelöltek közül választhatott volna.
 46. Az Alkotmánybíróság határozatai, 2005, 253.
 47. A döntés részletes kritikáját lásd HALMAI Gábor: *Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről* című kommentárját e számunkban.
 48. A törvényjavaslatot 2014. május 30-én nyújtották be kormánypárti képviselők, június 17-én fogadták el, az Alkotmánybíróság pedig július 23-án hirdette ki 26/2014. határozatát, melyben a módosításokat döntő részben alkotmányosnak ítélte.
 49. T/146. törvényjavaslat, 11. oldal, Általános indokolás.

50. T/146. törvényjavaslat, 12. oldal, Általános indokolás.
51. T/146. törvényjavaslat, 12. oldal, Részletes indokolás a 2. §-hoz.
52. 39/2002. (IX. 25.) határozat, az Alkotmánybíróság határozatai, 2002, 279.
53. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása, 68. bekezdés. Felmerül persze a kérdés, hogy ha ilyen elvi kifogása volt a módosítás egészével szemben, akkor miért szavazta meg a módosítás jelentős részét alkotmányosnak ítélő, s így hatályban hagyó döntést.
54. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Executive Summary, Warsaw (14 July 2014), 1. A magyar fordítások minden esetben a delegáció által közreadott, de nem hivatalosnak tekintendő magyar nyelvű jelentésből származnak.
55. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Executive Summary, Warsaw (14 July 2014), 15.
56. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Executive Summary, Warsaw (14 July 2014), 16.
57. A kepmutatas.hu számításai szerint a CÖF – mint harmadik fél – a tavaszi parlamenti választási kampányban mintegy 592 millió forintot, a kormány 560 millió forintot költött kifejezetten kampánycélokra, megsegítve-kiegészítve ezzel a kormánypárt kampányát. Lásd: <http://kepmutatas.hu/kampanymonitor-2014/>, Országgyűlési választások, 2014.
58. *OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Executive Summary, Warsaw (14 July 2014), 26.