ÁLLAMTUDOMÁNYI
MŰHELYTANULMÁNYOK

2018. évi **3.** szám

Kurunczi Gábor

Az általános választójog elvének aktuális kihívásai

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Kurunczi Gábor[1]

Az általános választójog elvének aktuális kihívásai

Bevezetés

2014 a választások éve volt Magyarországon, hiszen még sohasem fordult elő, hogy egy naptári évben három különböző választást is tartottak volna hazánkban. Ennek különös jelentősége abban is állt, hogy az Alaptörvény elfogadásával egyidejűleg a teljes választójogi szabályozás (mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi) megújult. Ennek keretében pedig számos olyan újítás is megjelent, amely az általános választójog elvével függ össze. Jelen tanulmányom ezen újításokkal összefüggő kérdésekkel és a jövőben felmerülő lehetséges kihívásokkal foglalkozik.

A választójognak kettős természete van. Egyfelől jelenti ugyanis azon jogszabályoknak az összességét, amelyek a központi képviseleti szervek (pl. parlamentek) létrehozásának módját határozzák meg.[2] Másfelől azonban a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot jelenti. Mindkét megközelítés alapja a népképviselet elve, ezért e tekintetben a választójog a választójogosultságot jelenti.[3] Az Alaptörvény a 2. cikk (1) bekezdésében deklarálja, hogy „*[…] a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson […]*” jogosultak választójogukat gyakorolni.[4] A választójog általánosságát és egyenlőségét, valamint a szavazás titkosságát és közvetlenségét tekinthetjük

---

[1] Tanácsadó, Alkotmánybíróság, Kutató, megbízott oktató, PPKE-JÁK.
A tanulmány az **Államkutatási és Fejlesztési Intézet Választási Rendszerek Kutatóműhely** keretében készült.

[2] Ezt nevezhetjük a választójog *instrumentális* igazolásának is, amely alapján a választójogra a népképviseleti szervek létrehozásának és a demokratikus legitimáció biztosításának eszközeként tekintünk. Egy népképviselet elvén alapuló testület létrehozásához ugyanis elengedhetetlen, hogy a lakosság egy része választójoggal rendelkezzen. Lásd: FICZERE Lajos: A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scentiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 2010*. 289-290.

[3] DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília: *A választójog*, Press Publica, Budapest, 2002. 55.

[4] Fontos megjegyezni, hogy az egyes alkotmányok alapjogi katalógusába a választójog került be a legkésőbb, és akkor sem a mai demokratikus jogállamokban megszokott formájában. A mai választójogi elvek ugyanis fokozatosan, országonként és koronként eltérően terjedtek el, váltak tipikussá. Mára azonban egyértelmű, hogy a választójog az alkotmányos alapjogok közé tartozik. Ennek ellenére azonban a mai napig nincs egyetértés abban, hogy a választójog általánosságának határát szűkebb vagy bővebb körben kellene megvonni. Lásd bővebben: SÓS Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai. In: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában.* MTA-JTI, Budapest, 1996. 51-52.

a „*klasszikus*” alapelveknek, vagy másképp fogalmazva az ún. anyagi jogi alapelveknek.[5] Ezen alapelvek közül pedig külön fontos kiemelni a választójog általánosságának elvét, hiszen ennek tartalma, illetve határai határozzák meg a választójog alapjogi tartalmának alanyi körét, annak bővülését, valamint korlátainak változásait. Fontos kiemelni azt is, hogy szinte mindegyik emberi jogi dokumentum nevesíti a választójog alapelveit, így többek között a választójog általánosságának elvét is. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJE) 25. cikke[6] például önálló jogként nevesíti a választójogot, melynek alapján minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy valódi és rendszeres választásokon szavazzon és megválaszthassák, valamint hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselői útján részt vegyen. Az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikk (3) bekezdése szerint pedig az Európai Parlament tagjait általános választójog alapján kell megválasztani. E körben fontos megjegyezni az Európa Tanács égisze alatt működő Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményét is (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), amely szerint Európa választási örökségének alapját képező öt elv egyike az általános választójog követelménye.[7] Az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata pedig a 21. cikkében rögzíti, hogy minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. Ezen cikk kimondja továbbá, hogy a közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata, és ezt az akaratot [egyenlő szavazati jog és titkos szavazás alapján] időszakonként tartott választásokon kell, hogy kifejezésre juttassák. Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE)

---

[5] Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése nevesíti a *szabad választáshoz* való jogot is. Ezen alapelv biztosítja, hogy minden választójogosult a választójogát szabadon, vagyis kényszer vagy más – meg nem engedett – külső nyomás nélkül gyakorolhassa. Ezen elv lényege tehát, hogy a választópolgárok szabadon dönthetik el, hogy részt vesznek-e a választásokon, és azt is, hogy kire adják le szavazatukat, e tekintetben senki nem befolyásolhatja szabad döntésüket. Ennek fontos eleme az is, hogy Magyarországon nincs előírva a választásokon való kötelező részvétel. Jelenleg a világban 22 ország írja elő a kötelező szavazást (bár ezek túlnyomórészt dél-amerikai országok). Európában a parlamenti választásokon csak Belgiumban és Görögországban írják elő a kötelező részvételt. Belgiumban 1892-ben vezették be az intézményt, a szankció pedig öttől ezer euróig terjedő pénzbírság lehet – amelyet azonban 2003 óta nem alkalmaztak. Görögországban semmilyen szankciója nincs a szavazás elmulasztásának. Lásd bővebben: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai,* HVG Orac, Budapest, 2014. 52.). Hazánkban a szabad választáshoz való jog pontos tartalmát majd csak az Alkotmánybíróság gyakorlata fogja meghatározni.

[6] PPJE 25. cikk: „*Minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy*
a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;
b) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;
c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.”

[7] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának „*The underlying principles of Europe's electoral heritage*” fejezetét.

ugyan még nem, de az első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke már deklarálja a szabad (általános) választásokhoz való jogot: *„[a] Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”*

A választójog a polgári forradalmak idején felmerült igénye és a tényleges elismerése között úgy funkcionált, mint a „politikai képességgel” rendelkezők jogosultsága, amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének.[8] A 20. század második felére általánossá vált azonban az a nézet, miszerint a választójog nem csupán olyan alkotmányos állami feladat, amely az egyén által alkotmányosan nem kényszeríthető ki, hanem olyan emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelezettségének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.[9] Michael SACHS szerint a választási alapelvek szoros összefüggésben állnak a választójoggal, mint alapjoggal, ezzel együtt azonban az államszervezeti jog területéhez tartoznak, amit azonban az alapjogi vizsgálatkor is figyelembe kell venni, mivel a választási alapelvek egyidejűleg az egyéni választójog demokratikus alapfeltételeit is védik.[10] A választójog tehát egyformán kötődik az alapjogokhoz, valamint az államszervezeti szabályokhoz is. A választójog egyrészt ugyanis a közügyek vitelében való részvételi alapjogosítvány, másrészt a képviseleti törvényhozó szerv létrehozásának eszköze[11], továbbá legitimációs biztosítéka.[12] Ezt erősíti meg egyfelől az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is, amely szerint az államnak nem elegendő a passzív magatartás, tevőlegesen is hozzá kell járulnia a választójog mint alapjog biztosításához[13], másfelől az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata is, amely szerint a választójog egy kettős funkcióval bíró alapjog: egyfelől biztosítja a közügyekben való

---

[8] DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 21.

[9] DOMAHIDI Ákos: „70. § [Választójog]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2474. (a továbbiakban: DOMAHIDI 2009a.)

[10] Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Berlin-Heidelberg-New York, Springer, 2003., 505., Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 101.

[11] Ennek kapcsán Benjamin CONSTANT úgy fogalmaz, hogy „*[c]supán a közvetlen választás kölcsönözhet valódi erőt a nemzeti képviseletnek, és biztosíthatja, hogy ez a képviselet mélyen a közvéleményben gyökerezzen. Az a képviselő, akit bármely más módon neveztek ki, sehol sem talál olyan hangot, amely elismeri az övét. […]*” Lásd: Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997. 100.

[12] DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban, *Acta Humana, 1995/18-149.* 172.

[13] Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, App. no. 9267/81.

részvétel jogát, azaz a közhatalmi döntéshozatal közvetett formája, másfelől pedig a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.[14]

Az általános választójog elvét (és annak alanyi körét) koronként eltérően értelmezték. Ezzel összefüggésben JAKAB András egy konferencián tartott előadásában[15] úgy fogalmazott, hogy az I. világháborút követően a frontról hazatért túlélő katonáktól nem lehetett megvonni „cenzusok" alapján a választójogot (hisz életüket kockáztatták hazájukért)[16], így az államok többségében aktív választói jogosultságot kaptak. Ezen katonák között azonban számos olyan személy is volt, akik a fronton szembesültek a kommunista kiáltvány eszméivel, így azonban félő volt, hogy a nyugati országokban is megerősödnek a kommunista nézeteket valló pártok. Ennek ellensúlyozása érdekében az érintett államok a választói jogosultságot kiterjesztették olyan – a háborút a hátországban átvészelő – személyekre is, akik korábban azzal úgyszintén nem rendelkeztek, annak érdekében, hogy a politikai egyensúly fennmaradjon. Hipotézisként a fenti példa alapján megállapítható tehát, hogy az általános választójog bővítése mögött az esetek többségében húzódik valamilyen politikai haszonszerzési szándék, vagy egyéb politikai cél – amelyek a tanulmányomban elemzett területek tekintetében is kimutathatóak.

Tanulmányom célja – a fentiek alapján – annak vizsgálata, hogy az általános választójog elve és annak fejlődése milyen hatással van a választójog alapjogi tartalmára. Ennek vonatkozásában mindenekelőtt fontos kitérni arra, hogy mit is értünk a választójog alapjogi tartalma alatt. Ennek tisztázása ugyanis elengedhetetlen a tanulmányban felmerülő kérdések megválaszolásához. A választójog (és a szavazás) alapelvei – így például a választójog általánossága – nem tekinthetőek alapvető jognak. A választójogi (és a szavazáshoz kapcsolódó) alapelvek célja ugyanis (többek között) a választójog, mint alapjog gyakorlásának a biztosítása.[17] Ennek ellenére az általános választójog elvének változása (így különösen a választójog alanyi körének a bővülése) hatással van a választójog alapjogi

[14] Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

[15] 2013. október 2-án az Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) és a Mathias Corvinus Collegium (MCC) szervezésében került megrendezésre a „Lépések az általános választójog felé – a választójogosultak körének kibővülése és az ezzel kapcsolatos kihívások" c. szeminárium, amelynek keretében JAKAB András kiemelte, hogy *„[a]z általános választójog kialakulása részben történelmi szükségszerűségek, részben különböző csoportérdekek bekanalizálásának köszönhető"*. Lásd: http://www.aceeeo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve

[16] A háborúban szerzett érdemek a kor választójogában könnyítő szabályként jelentek meg. Magyarországon már az 1919. évi miniszterelnöki rendelet is életkorra tekintet nélkül biztosította a választójogot azoknak, akik az első világháborúban legálabb tizenkét héten át arcvonalbeli szolgálatra voltak beosztva. Lásd bővebben: HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata 2015. 1. sz.* 115-133.

[17] DOMAHIDI Ákos: „71. § [Választások alapelvei]" In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 2689. (a továbbiakban: DOMAHIDI 2009b.)

tartamára is. A választójog szerepe és jelentősége ugyanis túlmutat a népképviseleti szervek létrehozásán. A választójog ugyanis a közügyekben való részvételhez való jog egyik formája is, így annak szükségszerű eleme a választójog általánossága és egyenlősége is. A szavazatok leadásával pedig a választópolgár nem csak saját sorsáról határoz, hanem mások életére is jelentős hatást gyakorló döntést hoz.[18] Így különös jelentősége lesz annak, hogy egy társadalomban ki rendelkezik aktív választójogi jogosultsággal, azaz hogyan alakul a választójog általánosságának meghatározása. Fontos kiemelni azt is, hogy BODNÁR Eszter szerint a választójogot egyfajta önrendelkezési jogként is megközelíthetjük, így pedig az visszavezethető végső soron az emberi méltóságra is. Ebből pedig egyenesen következik, hogy mindenki részt vehet a választásokon, akinek a döntése az életét befolyásolni fogja, így a választójog általánosságából csak szűk körben lehetséges egyes személyeket kizárni.[19] Mindezekből következően a választójog alapjogi tartalmát (amely nélkül nem beszélhetünk demokratikus választójogról) a *döntés joga* adja. E szerint a választópolgár szabadon eldöntheti, hogy részt kíván-e venni a választásokon és amennyiben igen, akkor kire adja le voksát. Ezzel összefüggésben különösen fontos hangsúlyozni, hogy a döntés joga nem foglalja magában a döntés eredményességét (azaz, hogy a szavazat feltétlenül mandátumot fog eredményezni), csak azt, hogy a szavazatnak más szavazatokhoz viszonyítva azonos esélye legyen arra, hogy az képviseletet eredményezzen. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében garantálja a döntés titkosságát (például a szavazás módja tekintetében meghozott intézkedések által), továbbá a döntés joga jelenti azt is, hogy a választópolgár a közösség tagjaként adja le voksát.[20]

A fenti kérdésen kívül a tanulmány választ keres arra is, hogy milyen okok eredményezhetik a választójog általánosságának bővülését, alanyi körének kiterjesztését? Mennyire kell, hogy reagáljon a jogalkotó a társadalmi igényekre az aktív választójog alanyi körének meghatározásakor? Milyen jogon kívüli szempontok hathatnak a választójog általánosságának elvére? Mennyire működik kettős mérce a választójog általánosságának bővítését szorgalmazó különböző irányok között? Milyen kihívásokkal kell a mai Magyarországon szembenéznie a választójog általánosságát vizsgáló kutatónak? Melyek lehetnek ezen kihívásokra adott válaszok? És ezen válaszutak között van egyáltalán abszolút helyes vagy helytelen?

[18] BODNÁR 2014. i. m. 32.
[19] Uo. 33.
[20] Lásd részletesen: Uo. 40-46.

Kutatásomban tehát az általános választójog fogalmából és történeti fejlődésének tapasztalataiból, valamint az általános választójog lehetséges korlátainak áttekintéséből kiindulva vizsgálom a lakóhely követelményét, mint a választójog lehetséges területi korlátját, valamint a belátási képesség kérdését, mint a választójog „tudatossági" korlátját.[21] Utóbbi esetében két területet is fontos kiemelni: egyfelől a családi választójog dilemmáját, másfelől a fogyatékossággal élő személyek választójogának kérdését. Álláspontom szerint e kettő csak egymással összevetve elemezhető, hiszen a kiindulási pont mindkettő esetében egyfajta „tudatossági" cenzus.

A tanulmány a fentebb meghatározott célok elérése és a megfogalmazott kérdések megválaszolása érdekében mindenekelőtt ismerteti és elemzi a választójoggal összefüggésben kialakult alapjogi dogmatika fogalmait, valamint a tudományos diskurzusok során megismerhető álláspontok ütköztetése során kikristályosodó nézeteket. Emellett a tanulmány nagy hangsúlyt fektet az egyes jogintézmények, valamint szabályozási megoldások jogtörténeti előképeinek a bemutatására is. Ennek alátámasztására a kutatásban nagy szerepet játszott a jogtörténeti források (elsősorban a hazai és más külföldi államok jogszabályainak, alkotmányainak, valamint a történeti jelentőségű emberi jogi dokumentumoknak) ismertetése és elemzése is. Álláspontom szerint ezen perspektíva megjelenítése elősegíti a fogalmak elemzését, értelmezését, valamint hozzájárul az általános választójog fejlődési tendenciáinak igazolásához is. A vizsgált kérdések alaposabb feltárása érdekében a tanulmány összehasonlító jogi nézőpontot is alkalmaz, az általános választójog egyes aktuális kérdéseinek elemzése során ugyanis ismerteti, csoportosítja és összeveti az egyes országok szabályozási és (bizonyos esetekben) bírósági gyakorlatát is, amelyen keresztül még inkább szélesebb és alaposabb képet kaphatunk a vizsgált területről. Szintén fontos szerepet kap a kutatásban a hazai (alkotmánybírósági) és nemzetközi bírósági (elsősorban az EJEB) gyakorlat elemzése, és az azokból levonható következtetések felhasználása (amely segít megalapozottabb képet alkotni az egyes fejezetek tekintetében). A bírói gyakorlat mellett a tanulmány támaszkodik az egyes nemzetközi szervezetek jelentősebb emberi jogi dokumentumaira is (így pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményére, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára stb.) illetve az egyes – választójog tekintetében releváns – nemzetközi emberi jogi szervezetek állásfoglalásaira (pl. ENSZ Emberi Jogi Bizottság általános kommentárjára, vagy épp az

[21] A választójog „tudatossági" korlátjáról lásd többek között FIALA János: A fogyatékossággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum, 3. sz. 2010.*, 109.

Európa Tanács Velencei Bizottságának iránymutatásaira). Fontos kiemelni, hogy az egyes fejezetekben a fentebb meghatározott kutatási módszereket egymásra tekintettel alkalmazom, és így az azokból levonható következtetéseket is egymásra figyelemmel elemzem. A tanulmány a teljesség érdekében – ahol ez lehetséges (így pl. a tanulmány 4.2 alpontjában) – statisztikai elemzéseket is végzett és felhasznál a felvázolt tudományos álláspontok alátámasztására. A fentieken túl a kutatás azonban olyan metajurisztikus – a jogtudományi módszertanoktól esetlegesen távolálló – álláspontokat is ismertet és elemez (így pl. hazai és külföldi parlamenti vitákban elhangzó érveket, a közéletben megjelenő véleményeket, álláspontokat, valamint szociológiai érveket), amelyek a vizsgált kérdés teljes megértéséhez és a felmerülő kérdések megválaszolásához szükségesek.

1. Az általános választójog fogalma és történeti fejlődése

A fenti kérdések megválaszolását megelőzően érdemes áttekinteni a választójog általánosságának fogalmát, annak tartalmát, valamint fejlődési irányait. Utóbbin keresztül lehet ugyanis elsősorban meghatározni azokat az okokat és célokat, amelyek az általános választójog meglévő kereteit bővíteni tudják.

1.1 Az általános választójog fogalma

A választójog általánosságának fogalmát több szerző definícióját is segítségül hívva tudjuk meghatározni. CONCHA Győző – egy 1906-os művében – úgy fogalmaz, hogy *„[…] magának a nemzetnek a legnagyobb érdeke van abban, hogy mentül több tagját tegye részessé akarata létrehozásában, ruházza föl választói joggal*."[22] GÖNCZI Jenő szerint pedig „*[á]ltalánosnak tekintik a választójogot, ha az állampolgárságon, bizonyos életkoron és esetleg a meghatározott időtartamon át ugyanazon községben vagy választókerületben való állandó lakáson (domicilium) felül […] egyéb, különös kellékei […] is vannak […]*."[23]

[22] CONCHA Győző: A választójog reformja, *Jogállam 5 (1906)/9.*, 641-681.
[23] GÖNCZI Jenő: A választójog művelődési vonatkozásai, *Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle (1918., 17.évf.) 1-2.sz.*

A választójog általánosságának „modernkori” meghatározása tekintetében is érdemes több definíciót kiemelni. PETRÉTEI József megfogalmazása szerint például „*a demokratikus választás fontos feltétele, hogy a választásra jogosultak alanyi körét a lehető legszélesebben határozzák meg. […] Ennek érdekében a választójog általánosságának alapelve azt követeli meg, hogy alapvetően minden állampolgár választójogosultsággal rendelkezzen és választható legyen*”.[24] TÓTH Károly[25] és KUKORELLI István[26] írásaikban hasonlóképpen határozzák meg a választójog általánosságának fogalmát. E szerint „*[a] választójog általánosságának jelentése az, hogy a feltétlenül szükséges és indokolt, ún. természetes kizáró okokon kívül, minden nagykorú magyar állampolgárnak legyen választójoga*.” Hasonlóan fogalmaz DEZSŐ Márta is, aki szerint „*[a] választójog általánosságának elve azt fejezi ki, hogy minden nagykorú állampolgár – az úgynevezett természetes kizáró okokat kivéve – szavazati joggal rendelkezik.*”[27] PAPP Imre szerint „*[a] választójog általánossága azt jelenti, hogy a politikai közösség minden tagja számára biztosítani kell a választójogot, ez alól csak súlyos indokok alapján, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szem előtt tartásával lehet kivételt tenni.*”[28] DOMAHIDI Ákos szerint pedig „*[a]z általánosság elve értelmében mindenkit megillet a választójog, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek. […] A választójog általánosságára vonatkozó alapelv célja* [ugyanis] *a választásokon való részvétel biztosítása a lehető legtöbb egyén számára […]*.”[29]

A választójog általánossága azt jelenti tehát, hogy a választójog mindenkit megillet, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek[30] – azaz senkit nem lehet abból önkényesen kirekeszteni.[31]

A választójog általánosságának fogalmi meghatározásakor szükséges megvizsgálni az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának egy-egy elemét is. Az EJEB többek

---

[24] PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 224.
[25] TÓTH Károly: A választójog, In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG Orac, 2016. 204.
[26] KUKORELLI István: A választások alapelvei. In: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-KERSZÖV Jogi és üzleti Kiadó, Budapest, 2003. 712.
[27] DEZSŐ Márta: A választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002., 173.
[28] PAPP Imre: A választójog. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 747.
[29] DOMAHIDI 2009b. i. m. 2689.
[30] Ronald DWORKIN úgy fogalmaz a választójog általánosságával kapcsolatban, hogy „*minden embernek lehetőséget kell adni arra, hogy hatást gyakorolhasson a kollektív döntésekre, mégpedig úgy, hogy szerepe, vagyis hatásának ereje nem függhet véleményének értékétől, meggyőződése szilárdságától vagy ízlésétől*.” Lásd: Ronald DWORKIN: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum 1997/1.*, 19.
[31] BODNÁR 2014. i. m. 102.

között a *Sukhovetskyy v. Ukraine* ügyben megállapította, hogy egy demokratikus államban a szavazati jog nem kiváltság, miután a történeti fejlődés során fokozatosan kiterjesztették a választójogot.[32] Az EJEB szerint minden eltérés az általános választójog elvétől magában rejti azt a kockázatot, hogy az a megválasztott törvényhozó testület demokratikus legitimációját aláássa.[33] Az állam elsődleges kötelezettsége itt tehát nem az alapjog (jelen esetben a választójog) megsértésétől való tartózkodás, illetőleg a be nem avatkozás, hanem az, hogy az állam pozitív intézkedéseket fogadjon el annak érdekében, hogy demokratikus választásokat tarthassanak. Ezen logika alapján jutott el az EJEB a szabad választások tartásának „intézményes" jogától az „általános választójog" koncepciójáig.[34]

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a választójog általánosságának elvével. A 6/1991. (II. 28.) AB határozatában kimondta például a testület, hogy sem kényelmi szempontokra, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem pedig a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló cél nem szolgálhat alapul az általánosság elvének korlátozásához.[35] Az Alkotmánybíróság 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában pedig megállapította azt is, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetőek[36], a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti.

A választójog általánossága szempontjából kiemelkedő jelentőségű továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (a továbbiakban: EBESZ) 1991-es koppenhágai értekezletének záródokumentuma is, amelyben a részt vevő államok kinyilvánították, hogy

---

[32] Lásd: *Sukhovetskyy v. Ukraine,* Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

[33] Lásd: *Aziz v. Cyprus,* Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Matthews v. United Kingdom,* Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

[34] Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium,* Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81. és *Yumak and Sadak v. Turkey,* Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03.

[35] Ennek ellenére az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése az önkormányzati választások vonatkozásában kizárta a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. Ennek alapja az Alkotmánybírság 783/E/2002. AB határozat volt, amelyben a testület megállapította, hogy a választójog alkotmányi szabályaiból nem vezethető le olyan szabály megalkotásának szükségessége, amely az önkormányzati választások napján lehetővé tenné a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. E döntéshez LÉVAY Miklós és BRAGYOVA András által csatolt különvélemények azonban azt mondták, hogy a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy szűkebb földrajzi térséghez kössék. Ezen gondolattal egyetért BODNÁR Eszter is, aki szerint a mai technikai körülmények mellett a fentiek megvalósításának sem lehetne akadálya. Lásd: BODNÁR 2014. i. m. 104.

[36] Ez azért bír különös jelentőséggel, mert – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 16/1994. (III. 25.) AB határozatában is kimondta – a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány választójogi klauzulájában lehet meghatározni. Erről bővebben lásd később.

észszerű időközönként szabad választásokat tartanak, és azt az általános és egyenlő választójog alapján tartják meg.[37]

A fentiekkel összhangban az Alaptörvény szerint a választójog általánossága alapján tehát mind aktív, mind passzív választójoggal rendelkeznek azok a nagykorú magyar állampolgárok[38], akik nem esnek valamilyen kizáró ok alá.

1.2 A választójog általánosságának történeti fejlődése

A választójog általánosságának elve régre nyúlik vissza. Már ROUSSEAU is megfogalmazta, hogy a társadalmi szerződés arra biztosít jogot az embereknek, hogy másokkal egyenlően vegyenek részt a törvények meghozatalában. Mindezekből következik, hogy a politikai főhatalmat kizárólag az emberek összessége gyakorolhatja, így sem a képviselet, sem a hatalom megosztása nem fogadható el.[39] A francia forradalom idején elfogadott Deklaráció (*Az emberi és polgári jogok nyilatkozata*) VI. pontja úgy fogalmazott, hogy a törvény alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködnie.[40]

---

[37] Lásd: „Az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentum – EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉRTEKEZLET, Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.) – 5.1 alpontját: „[Ünnepélyesen kinyilvánítják, hogy az igazságosság azon elemeihez, amelyek a veleszületett méltóság és az ember egyenlő és elidegeníthetetlen jogai teljes körű kifejeződése szempontjából alapvető fontossággal bírnak, a következők tartoznak*:] 5.1. a szabad választások, amelyeket ésszerű időközönként tartanak titkos szavazással, vagy egyenértékűen szabad szavazási eljárással olyan körülmények között, amelyek a gyakorlatban biztosítják a választók véleményének szabad kifejeződését képviselőik kiválasztása terén; […]*”

[38] Természetesen azt fontos megjegyezni, hogy az országgyűlési képviselők választása, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, és az európai parlament magyarországi képviselőinek választása esetén is eltérően kerül meghatározásra a választójogosultak köre, azaz az aktív választói jogosultság (más feltételek együttes fennállása szükséges hozzá) és a passzív választójog is, így az általános választójog fogalmának sem adhatunk egy „általános”, mindenre kiterjedő definíciót.

[39] Jean-Jacques ROUSSEAU (fordította: RADVÁNYI Zsigmond): *Társadalmi szerződés*, Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947. 44-45.

[40] Lásd a Deklaráció VI. pont: „*A törvény a közakarat kifejezése; alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködnie. A törvény egyformán törvény mindenki számára, akár védelmez, akár büntet; s mivelhogy a törvény előtt minden polgár egyenlő, tehát minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, erényeik és képességeik különbözőségén kívül egyéb különbséget nem ismerve*.”

Ennek ellenére BODNÁR Eszter például nem tekinti elsőgenerációs alapvető jognak a választójogot, mivel álláspontja szerint ugyan az megjelent a XVIII-XIX. században, de ekkor még nem beszélhettünk általános és egyenlő választójogról, hiszen azt faji, nemi, vallási, vagyoni stb. okból korlátozták – és ezek csak a XX. század elején szűntek meg. Álláspontja szerint ráadásul a választójogot nem tekintették alanyi jognak, hanem csak a politikai képességgel rendelkezők jogosultságának. BODNÁR 2014. i. m. 58-59.

Az 1791-es francia alkotmány pedig már kifejezetten választójogról szólt (az aktív választójogot az aktív polgárság fogalmához kötötte).[41]

A választásokra (választójogra) való utalásokat több jelentős, korai emberi jogi dokumentumban is találhatunk. Így például az 1689-es Bill of Rights 8. pontja szerint a parlament tagjai megválasztásának szabadnak kell lennie.[42] Az amerikai jognyilatkozatokban is már egyértelműen állást foglaltak a kérdésben: az 1776-os virginiai Bill of Rights 2. cikke szerint minden hatalom a népé és a néptől ered[43], a 6. cikke pedig úgy szól, hogy a nép képviselői megválasztásának szabadnak kell lennie (a választójog pedig csak a férfiakat illeti meg).[44] A Függetlenségi Nyilatkozat szerint pedig az elidegeníthetetlen jogok biztosítására az ember kormányzatokat létesíthet, amelyek törvényes hatalma a kormányozottak beleegyezésén nyugszik.[45] Az USA 1787-es alkotmánya a választójog meghatározását a tagállamokra bízta, a passzív választójogot azonban egységesen 25. életév betöltéséhez, 7 éve fennálló állampolgársághoz és a tagállam területén meglévő lakóhelyhez kötötte.[46]

A „minden ember egyenlő" elv már a fentebb említett (első) jognyilatkozatokban is megjelent. Ebbe az egyenlőségbe azonban a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével, a polgári államfejlődés folyamán vált fokozatosan elismertté.[47] A kezdeti időszakban természetes volt,

---

[41] Lásd: 1791-es francia Alkotmány III. cím, I fejezet, II. szakasz, 2. cikkét:
„*Pour être citoyen actif, il faut :*
- Etre né ou devenu Français ;
- Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
- Etre domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ;
- Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ;
- N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ;
- Etre inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales ;
- Avoir prêté le serment civique."

[42] A Bill of Rights úgy fogalmaz e tekintetben: „*That election of members of Parliament ought to be free*."

[43] The Virginia Declaration of Rights SEC. 2.: „That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them."

[44] Uo. SEC. 6.: „That elections of members to serve as representatives of the people, in assembly, ought to be free; and that all men, having sufficient evidence of permanent common interest with, and attachment to, the community, have the right of suffrage and cannot be taxed or deprived of their property for public uses without their own consent, or that of their representatives so elected, nor bound by any law to which they have not, in like manner, assented for the public good."

[45] Az amerikai Egyesült Államok népének Függetlenségi Nyilatkozata szerint „*Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtetett, az embert teremtője olyan elidegeníthetetlen Jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az Élethez és a Szabadsághoz, valamint a jog a Boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az Emberek Kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik […]*."

[46] Lásd: Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya I. cikk 2. §. („*Csak olyan személy lehet képviselő, aki elérte 25. életévét, 7 éve az Egyesült Államok polgára és aki a választás idején annak az államnak a lakosa, amelyben a választás történik.*")

[47] BODNÁR Eszter: A választójog és más alapjogok kapcsolata. *Jogi tanulmányok, 2012. 1. kötet*, 123-134.

hogy a választójogosultságot elsődlegesen a vagyoni helyzet[48] határozta meg. Több mint egy évszázadon keresztül a választójog elnyeréséhez meghatározott vagyont vagy adófizetést kellett igazolni.[49] A választójogban a választójog elnyeréséhez előírt feltételeket nevezzük cenzusnak (pl. vagyonhoz, nemhez, nemzetiséghez vagy épp műveltséghez kötött választójog).[50] Az 1831-es belga alkotmány 47. cikke szerint például a képviselőház küldöttjeit azok a polgárok választották meg, akik a választási törvény által meghatározott, de legalább 20, legfeljebb 100 forint összegű adót fizettek.[51] A cenzusok miatt a 19. században a polgárok csak igen szűk köre rendelkezett választójoggal.[52] 1832 előtt Angliában a lakosság mindössze 4 %-a[53], a 19. század közepén Franciaország lakosságának mindössze 28 %-a[54], Ausztria lakosainak 27 %-a, Németország és Belgium lakosságának 22 %-a.[55]

A 19. század közepén Európán végig söpört forradalmi hullám nyomán erősödtek azonban azok a hangok, amelyek a választójognak a munkásosztályra való kiterjesztését hirdették.[56] August Emanuel PFEIFFER például úgy fogalmazott: „*a túlnyomó többsége azoknak, akik életüket, vérüket a forradalomért, a szabadság ügyéért, a nép jogaiért bevetették, éppen ez iparossegédek, gyári munkások, napszámosok […] A jogot, amiért a barikádokon harcoltak, egyetlen paragrafussal ismét elvenni nem lehet, s ha ezt önök teszik, az államot újabb forradalomba viszik*.”[57]

---

[48] Benjamin CONSTANT például úgy fogalmaz a vagyoni cenzussal összefüggésben, hogy az egy közvetlen választás esetében elengedhetetlen követelmény, mivel „*[…] akiket az ínség örökös függésben tart és akiket mindennapos munkára ítélet, nem látják át jobban a közügyeket, mint a gyermekek, és nem érdekeltebbek a nemzet felvirágzásában, mint az idegenek, mert nem ismerik a felvirágzás összetevőit, és csak közvetetten részesedtek az előnyeiből*.” Lásd: CONSTANT i. m. 114.

[49] „*No taxation without representation*” – ezen híres angol szállóige is jól mutatja azt a sokáig uralkodó klasszikus álláspontot, miszerint a tulajdon (így az adófizetés is) és a képviselethez való jog elválaszthatatlanok voltak. Lásd: KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszer. In: FÁBIÁN György: *Választási rendszerek*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997. 13.

[50] DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002. 16.

[51] Lásd: az 1831. február 7-ei belga Alkotmány 47. cikkét: „*La Chambre des représentants se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins*.”

[52] A XIX. század végének neves német és magyar közjogászai ugyanis nem ismerték el a választójog alanyi jogi jellegét. Lásd: HALLÓK Tamás: *Választási részvétel és alkotmányjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

[53] Angliában az 1750-es évek gyors ipari fejlődésének köszönhetően változott a választójoggal rendelkezők alanyi köre. Ennek ellenére 1832 előtt a lakosság mindössze 4 %-ának volt választójoga. 1832-ben azonban elfogadásra került az első reform bill, amely elsősorban az aránytalanságok kiküszöbölésére szolgált. Lásd: DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ i. m. 10-11.

[54] A napóleoni Franciaországban, az 1800-as évek elején választójoga csak a 21. életévüket betöltött férfiaknak volt, de nekik is csak akkor, ha nem álltak csődeljárás alatt és nem voltak cselédek. Lásd: Uo. 8.

[55] VARGA Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon 1920-2010*. Nagyvilág Kiadó, Budapest, 2010., Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 25.

[56] Ez alapvetően összecseng azzal a hipotézissel, amelyet tanulmányom bevezető részében felállítottam.

[57] DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ i. m. 15.

A magyar Országgyűlés a 19. században a liberálisok által is elismert, egész Európában alkalmazott cenzust ismerte: a vagyonit és az értelmiségit, amelyet azonban csak az alsóház megválasztása során alkalmaztak.[58] A francia és angol példák hatására azonban Magyarországon is megjelentek az általános választójog szükségességét hirdető hangok: Széchényi István például már 1833-ban felemelte a hangját a választójog szélesítése mellett.[59] Az 1848-as magyarországi forradalmat követően a vita elsősorban a vagyoni cenzus körül bontakozott ki. Az 1848. évi V. törvénycikk a népképviselet bevezetése ellenére ugyanis nem biztosította a választójog általánosságát.[60] Az áprilisi törvények között elfogadott 1848. évi V. törvénycikk reformjára 1874-ben került sor.[61] E módosítás azonban nem hogy bővítette, hanem épp szűkítette a választójogi jogosultságot, bővült ugyanis a vagyoni cenzusok köre.[62] Amíg az áprilisi törvény értelmében közel nyolcszázezer választópolgár volt, azaz a népesség 7,2 %-ának volt választójoga, addig az 1874-es módosítás után ez az arány 6,2 %-ra csökkent.[63] Ez az arány 1910-ig nem is változott jelentősen. A 20. század fordulóján azonban már megjelentek olyan irányok, amelyek a választójog bővítését szorgalmazták.[64] Ezek közül kiemelhető a szociáldemokrata párt 1903-ban elfogadott programja, aminek első pontja tartalmazta azon követelést, miszerint „*az általános, egyenlő, közvetlen szavazójogot minden választásnál és szavazásnál, az állam minden 20 éven felüli polgárának, nemi különbözőség nélkül* [biztosítani kell]". Az 1917-ben hatályba lépett választójogi reformok a női választójog kivételével már a munkás- és paraszt rétegek bevonásával igyekeztek bővíteni az általános választójogot.[65]

---

[58] Uo. 18.
[59] Uo. 12.
[60] Az 1848. évi V. törvénycikk ugyanis a szabad királyi városokban, rendezett tanáccsal bíró községekben 300 ezüstforint értékű házat vagy földet, egyéb községekben 1 úrbéri telket szabott meg kritériumként. Emellett választójogot kaptak a kézművesek, kereskedők, gyárosok, akik saját tulajdonú műhellyel rendelkeztek, valamint azok a kézművesek, akik legalább egy segéddel folyamatosan dolgoztak. E feltétel hiányában pedig azok is, akiknek földbirtokból vagy tőkéből származó évi 100 ezüstforint biztos jövedelmük volt. Lásd bővebben: ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013.
[61] A dualizmus kezdeti időszakában ugyanis a választásra jogosultak körét továbbra is az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk határozta meg. A választási eljárás részletkérdéseit illető azonban – a szabályozás hiányában – szükség volt ezen törvénycikkeknek a kiegészítésére. Ezen módosításra pedig az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikkben került sor. Lásd bővebben: VARGA i. m. 11.
[62] Lásd: az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1-16. §-ait.
[63] BAKONYI Péter: Tisza István és az általános választójog, *Jogtörténeti szemle 2005. 3. sz*. 62-66.
[64] Lásd továbbá: CSIK Tamás: Cenzusok a századelő választójogában és képviseleti reformterveiben: egy statisztika tanulságai. *Levéltári Szemle, 64. (2014).* 19-60.
[65] Uo. 22-26.

A választójog általánossá válásának egyik fő állomása a választójognak a nőkre történő kiterjesztése volt. DIRNER Gusztáv egy 1910-es művében úgy fogalmazott, hogy vallási és erkölcsi aggodalmaik voltak korábban azoknak is, akik a rabszolgák felszabadítását ellenezték, illetve azoknak is, akiket aggodalommal töltött el a nőknek a tanítói pályára „engedése" vagy épp az egyetemre „bocsátása". Megfogalmazása szerint *„[nem] feledkez[hetünk] meg arról, hogy a nő a mi embertársunk…".*[66] A választójognak a nőkre kiterjesztése ennek ellenére például még a nagy nyugati demokráciákban is csak a 20. század közepén történt meg.[67] Angliában 1918-ban vezették be az ún. lady választójogot, amit önálló egzisztenciához és magasabb iskolai végzettséghez kötöttek. Ez azonban nem eredményezett látható politikai módosulást (csak a konzervatívokra leadott voksok száma nőtt meg egy kevéssel). Franciaországban szintén 1918-ban kísérletet tettek a női választójog bevezetésére, ezt azonban a szenátus megfontolás végett visszaküldte a kormánynak, és ez a morfondírozás egészen 1946-ig tartott.[68] A nők először az ún. „telepesnemzetekben" kaptak választójogot, így pl. az USA-ban (1920), Új-Zélandon (1893)[69], Dél-Ausztráliában (1895), valamint Skandináviában (Finnországban 1906[70], Norvégiában 1910-1913, Dániában 1915, Svédországban 1918-1920[71]).[72] Magyarországon az 1848. évi V. törvénycikk a nőket a választójogból kizárta. A törvény szövege értelmében a hazaárulók, a gyújtogatók, a csempészek, a gyilkosok és a nők nem kaptak választójogot.[73] A kiegyezést követően az Országgyűlésben több alkalommal is előkerült a nők parlamenti választójoga, de érdemi előrelépés nem történt. Az 1900-as évek elejétől 1917 végéig a kormányok több választójogi törvény-tervezetet is kidolgoztak, de ezekben sem szerepelt a nők választójoga (annak ellenére, hogy a fentebb idézettek szerint már 1903-ban felmerült a női választójog

---

[66] DIRNER Gusztáv: *A női választójogról*, Franklin-Társulat, Budapest, 1910.

[67] Pl. Franciaországban, Olaszországban 1948-ban, Ausztriában 1967-ben, Svájcban 1971-ben kaptak a nők választójogot, illetve választhattak a férfiakkal azonos feltételek mellett. Lásd: DEZSŐ – TÓTH 2002. i.m. 24-25., továbbá: NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A női választójog külföldön és hazánkban.* HVG Orac, Budapest 2001.

[68] DEZSŐ – NAGYNÉ SZEGVÁRI – RYTKÓ i. m. 18-19.

[69] 1893-ban először Új-Zélandon (mintegy próbaképpen a Brit Birodalmon belül) adták meg a választójogot a nőknek. Lásd: BAKONYI i. m. 63.

[70] A finn női választójog történetét lásd továbbá: Manon TREMBLAY (szerk.): *Women and legislative representation (electoral systems, political parties and sex quota).* Basingstoke; New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2012.

[71] Egy 1911-ben Stockholmban tartott konferencián elvként fogadták el, hogy a nők választójoga egyenértékű legyen a férfiakéval. Lásd bővebben: NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m.

[72] Henry VALEN: Választójog, In: Vernon BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 26. Ezzel szemben Belgiumban csak 1948-ban, Svájcban pedig csak 1978-ban kaptak választójogot a nők. Lásd: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005.* Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 656-658.

[73] Lásd: az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §: „*2. § Az országnak s kapcsolat részeknek mindazon benszületett, vagy honositott, legalább 20 éves, és sem atyai, sem gyámi, sem gazdai hatalom, sem pedig elkövetett hűségtelenség, csempészkedés, rablás, gyilkolás és gyujtogatás miatt fenyiték alatt nem levő lakosai, a nőket kivéve, törvényesen bevett valláskülönbség nélkül […]*"

bevezetése). Az 1918. évi I. néptörvény a nők választójogát a 24. életév betöltéséhez, 6 év magyar állampolgársághoz, illetve írni-olvasni tudáshoz kötötte.[74] A tervezet 1919 márciusában készült el, megvalósítását azonban a proletárdiktatúra létrejötte megakadályozta. A Tanácsköztársaság bukását követően, 1919 őszén alakult Friedrich-kormány programjában szerepelt az általános és titkos választójog bevezetése. A kormány 1919. november 17-én az 5.985/1919. számú ME. rendelettel új választójogot határozott meg, amelyben a nők választójogát a férfiakéhoz hasonlóan állapították meg, ám itt kikötötték még az írni-olvasni tudást is.[75] Később a 2.200/1922. számú ME. rendelet már egyértelműen a női választójogról rendelkezett, még ha a férfiakénál szűkebb értelemben is.[76]

A női választójog kiteljesedése a 20. század második felében a különböző nemzetközi dokumentumok által vált teljessé. A nők politikai jogairól szóló New Yorkban, 1953. március 31. napján kelt egyezmény I. és II. cikke már kifejezetten a szavazati jogot és a választhatóság jogát nevesíti, és oly módon tágítja az alkalmazási kört, hogy minden választáson szavazati jogot kell biztosítani, és minden nyilvánosan választott, a nemzeti jogban megfelelően létrehozott szervbe választhatóak a nők.[77] A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikke szerint pedig a nőknek nem kizárólag a választójogot kell biztosítani, hanem azt is, hogy részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában.[78]

---

[74] Lásd: 1918. évi I. néptörvény 1. §: „*Nemzetgyűlési választójoga van minden nőnek, aki életének huszonnegyedik évét betöltötte, legalább hat év óta magyar állampolgár és bármely hazai élőnyelven írni-olvasni tud.*”

[75] Lásd: a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról szóló 5.985/1919 ME. rendelet 1-3. §-ait.

[76] Lásd: az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról szóló 2.200/1922. ME. rendelet 2. §-át. Lásd továbbá: SIMÁNDI Irén: *A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945.* http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nok_parlamenti_valasztojoganak_tortenete_magyarorszagon_1919_1945/

[77] Lásd: A nők politikai jogaira vonatkozóan New Yorkban, 1953. évi március hó 31. napján kelt nemzetközi egyezmény I. és II. cikk:
„*I. Cikk A nők minden választáson a férfiakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül, szavazati joggal rendelkeznek.*
II. Cikk A nők minden nyilvánosan választott, a hazai törvényhozásnak megfelelően alakult szervbe a férfiakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül választhatók.”

[78] Lásd: A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikk: „*A Részes Államok kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni a nőkkel szemben az ország politikai és közéletében alkalmazott megkülönböztetés kiküszöbölésére, és különösen kötelesek - a férfiakéval azonos feltételek mellett - biztosítani a nők számára a jogot arra, hogy*
a) minden választáson és népszavazáson szavazzanak, továbbá, hogy választhatók legyenek minden nyilvánosan választott testületbe történő választások során;
b) részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában és annak végrehajtásában, valamint, hogy közszolgálati tisztségeket tölthessenek be és elláthassanak minden közéleti feladatot minden kormányzati szinten;
c) részt vegyenek az olyan nem állami szervezetek és egyesületek munkájában, amelyek az ország közéletének és politikai életének kérdéseivel foglalkoznak.”

A fentiek alapján is jól látható, hogy mára a választójog általánossága szinte minden demokratikusan működő (jog)államban a lehető legszélesebb körben kerül meghatározásra.[79] Ezzel együtt megfigyelhetőek különböző korlátok (amelyekre a későbbiekben visszatérek), de ezek az esetek többségében éppen, hogy a választójog legteljesebb érvényesülését szolgálják (mint például a választójog életkorhoz kötése).

2. Az általános választójog korlátairól általában

A választójog, ahogyan azt a fentiekben láthattuk, az évszázadok során mindig csak meghatározott keretek között illette meg a természetes személyeket. Ezen keretek (amelyet mintegy megfordítva nevezhetnénk korlátoknak is) természetesen az évtizedek során mind szélesebbre nyíltak, és a cenzusok csökkenésével egyre tágabb körben lettek értelmezhetőek.[80] Ennek ellenére a választójog nem vált teljesen általánossá, azaz a mai napig léteznek korlátok, amelyek bizonyos személyeket kizárnak a választójog gyakorlásából. Ilyennek tekinthető például a választójog életkorhoz kötése[81], a belátási képesség megléte, vagy épp a közügyekben történő részvételre való jogosultság. A „cenzusok" létének egyik oka tehát a korábban már említett „tudatossági" korlát, azaz, hogy az államnak a választójoggal, mint alapjoggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségébe beletartozik, hogy

[79] Fontos kiemelni, hogy Magyarországon a rendszerváltás előtti, utolsó választási törvény – az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény – már szűkítette a választójogból kizártak körét, és az elmebetegségben szenvedők mellett csak a bíróság által kiszabott büntetés miatt vonta meg az általános választójogot. Lásd: CSALÓTZKY György – BÁNKI Miklós: *Választójogi törvény*. KJK, Budapest, 1984. 10., továbbá: az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény 2. § (2) bekezdés.

[80] A Horthy-korszak Magyarországán például a kizárt személyeknek két nagy csoportja volt: az egyik, akik nem gyakorolhatták a választójogot, a másik pedig, akik eleve ki voltak zárva a választójogból. Ez utóbbi csoport tagjait a választói névjegyzékbe sem lehetett felvenni. A választójogot nem gyakorolhatták pl. a fegyveres erő, a csendőrség, a rendőrség és a vámőrség tényleges szolgálatban álló tagjai. A választójogból kizártak minden olyan személyt, aki gondnokság, csődeljárás vagy erkölcsrendészeti ellenőrzés alatt állt, vagy közsegélyből (népházban) élt, akit bűntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt ítéltek el, illetve az, akinek a politikai jogai gyakorlását felfüggesztették. Kizárták a választójogból azokat, akiknek a gyermekei felett a hatóság megszüntette az atyai hatalmat; akiket a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvény alapján dologházba utaltak; továbbá azokat is, akik átpártoltak az ellenséghez. Az 1938-as választójogi törvény azt az anyát is kizárta a választójogból, akit a hatóság elmozdított gyámi tisztétől érdemtelenség okából. Jól megfigyelhető, hogy a korszak választási jogszabályai mennyire preferálják a családot. Később a Friedrich István-féle választójogi rendelet a dualizmus kori állapothoz képest igen nagy mértékű jogkiterjesztést jelentett: a szavazati jogot az összlakosság legalább 40 %-ának adta meg a korábbi 6 % helyett. A Friedrich István-féle rendeletnek abban is kifejeződött a modernsége, hogy az írni-olvasni tudó nőknek is megadta a lehetőséget a politikai véleménynyilvánításra, míg számos nyugati állam csak fokozatosan és jócskán megkésve tette ezt meg. Lásd bővebben: HOLLÓSI i. m. 115-133.

[81] Amely Európa szinte minden országában – kivéve Ausztriát és Skóciát – a 18. életévben kerül meghatározásra. Lásd bővebben: DEZSŐ – TÓTH i. m.

megakadályozza olyan személyek részvételét a választásokon, akik nem képesek felelősségteljes döntést hozni.[82]

A választójog általánosságának korlátai tekintetében fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatát. Ezen döntésében a testület az alkotmányjogi jogképesség általánosságának és egyenlőségének elvével foglalkozott. E szerint minden ember, mindenütt, feltétlenül jogalanynak számít: minden ember nemcsak természetes állapotát, hanem jogállását tekintve is egyenlő. A magyar alapjogi dogmatika szerint tehát alapjogi jogképessége minden embernek van, így a választójog feltételhez kötése az alapjogi cselekvőképességet érinti.[83] A választójog általánosságának korlátozása kapcsán fontos megjegyezni az Alkotmánybíróság 16/1994. (III. 25.) AB határozatát is. Ez azért bír különös jelentőséggel, mert a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány *választójogi klauzulájában* lehet meghatározni (azaz annak alkotmányos korlátait – pl. belföldi lakóhely vagy épp a belátási képesség stb. megléte – kijelölni). Ebből következőleg a választójog lényeges tartalmát fogja sérteni minden olyan jogszabályi vagy egyéb rendelkezés, ami a választójogot korlátozza, de nem vezethető vissza az alkotmány választójogi klauzulájában megfogalmazottakra.[84] Az Alkotmánybíróság ezen döntését az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában is megerősítette, és kimondta, hogy a választójog csak az Alaptörvényben (alkotmányban) meghatározott okból korlátozható, és a korlátozási okok nem bővíthetőek más jogszabályban.[85] Ezen alkotmánybírósági tétel alapján megállapítható, hogy hazánkban a választójog általánosságának határait, azaz korlátait az Alaptörvény *választójogi klauzulájában* – a XXIII. cikkében – találhatjuk. A fentiekkel összhangban és nem azzal szembemenve a választójog korlátozására általában törvényi szinten kerül sor – természetesen szinkronban a *választójogi klauzulában* kijelölt határokkal. A választójogi törvények tehát korlátozásokat állapíthatnak meg a választójoggal kapcsolatban az alkotmány kifejezett felhatalmazása alapján (erre láthatunk példát Spanyolországban[86], vagy épp Portugáliában[87]), de találunk ellenkező példát is, amikor az alkotmány kimondja, hogy törvény a választójogosultságot az alkotmányban megjelölt eseteken túl nem korlátozhatja (lásd pl.

---

[82] FIALA i. m. 109.
[83] BODNÁR 2014. i. m. 81.
[84] Lásd bővebben: KURUNCZI Gábor: Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén, *Pázmány Law Working Papers 2012/43.* 5.
[85] Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [61].
[86] Lásd: Spanyolország Alkotmánya 68. cikk (1) bekezdése: „*A Képviselőház minimum 300 és maximum 400 képviselőből áll, akiket általános, egyenlő, közvetlen és titkos választás alapján, a törvényben megállapított feltételek mellett választanak meg.*"
[87] Lásd: Portugál Köztársaság Alkotmánya 49. cikk 1. pontja: „*Minden, 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, kivéve az általános törvényben meghatározott cselekvőképtelenség eseteit*."

Görögország[88]). Magyarországon a választójogosultak (illetve az abból kizártak) körét maga az Alaptörvény és az annak alapján elfogadott sarkalatos törvény (az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény – a továbbiakban: Vjt.) határozza meg. E szerint nem rendelkezik választójoggal az, akit bíróság

– bűncselekmény elkövetése miatt[89], vagy

– belátási képességének korlátozottsága miatt kizár a választójog gyakorlásából[90] [lásd: Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés[91]].

---

[88] Lásd: Görögország Alkotmánya 51. cikk (3) bekezdés: „*[…] A törvény a választójogosultságot nem korlátozhatja […]*."

[89] Bűncselekmény elkövetése miatt csak akkor lehet valakit kizárni választójog gyakorlásából (azaz megvonni a passzív választójoga mellett az aktív választójogát is), ha őt a bíróság – mellékbüntetésként – a közügyektől eltiltja. A közügyektől eltiltás tartamába nem számít bele az az idő, ami alatt az elítélt szabadságvesztés büntetését tölti, vagy kivonja magát a szabadságvesztés végrehajtása alól. Ebből következik, hogy azon személy, akit a bíróság mellékbüntetésként eltilt a közügyektől, a szabadságvesztés végrehajtása alatt, és a büntetés kitöltésétől (illetve a feltételes szabadon bocsátásától) számítottan kezdődő közügyektől eltiltás ideje alatt nem gyakorolhatja választójogát. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nem bűncselekmény, hanem például szabálysértés elkövetése esetén nincs lehetőség a választójogból való kizárásra, így szavazhatnak az elzárást, valamit a pénzbírságot helyettesítő elzárást töltők is. Másrészt más főbüntetésre ítélés esetén sem merülhet fel a választójog korlátozása, még akkor sem, ha például a pénzbüntetés vagy közérdekű munka helyébe szabadságvesztés lép. Továbbá szavazhatnak az előzetes letartóztatás alatt állók, az ideiglenes kényszergyógykezeltek is. (Lásd bővebben: MÁRTON Éva – PRINCZ Adrienn – VAJCS Nikoletta: A szabadságvesztésre ítéltek választójoga. *Börtönügyi Szemle 2008/4.,* 71.) A szabadságvesztésre ítélés nem eredményezi tehát automatikusan a választójog elvesztését, ugyanis a választójogból való kizáráshoz minden esetben egyéni mérlegelés és a kizárásra vonatkozó, önálló bírói döntés szükséges. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán szerint ugyanakkor érdemes arra is emlékeztetni, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt meghozott bírói döntés a választójogból történő kizárásról – azaz a közügyektől való eltiltás – a gyakorlatban nem az elkövetett cselekmény jellegéhez igazodó egyéniesített vizsgálatot jelent, hanem a jogerős szabadságvesztés-büntetés mellett szinte kivétel nélkül minden esetben kiszabott mellékbüntetést. A kivétel tehát főszabályként érvényesül a bírói gyakorlatban, ezzel hatásában tulajdonképpen fenntartva a korábbi szabályozás szerinti általános kizárást a választójogból. Lásd bővebben: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban, *MTA Law Working Papers 2014/16. szám,* 1-2.

A fogvatartottak az egyenlő bánásmód elvéből fakadóan az uniós választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint az állampolgárságon alapulót, így tehát amennyiben a jog megvonja tőlük a választójogot a hazai parlamenti választásokon, akkor azt az európai választásokon sem kapja vissza. A közösségi jogból nem fakad ugyanis sui generis választójogi igény, tehát még akkor sem, ha az uniós polgár egy másik tagállamban van bebörtönözve, s miközben saját országa engedné a választásokon való részvételt, a fogva tartás helye szerinti állam joga nem. Az EJEB a *Hirst v. the United Kingdom* ügyben (*Hirst v. the United Kingdom,* Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.) azzal érvelt a szabadságvesztés melletti választójogból való kizárás mellett, hogy az előmozdítja a polgári felelősséget és a jog tiszteletét, mivel azokat, akik súlyosan megsértették a társadalom alapvető szabályait, kizárja a véleménynyilvánításból. BODNÁR Eszter úgy fogalmaz, hogy az elkövetők e szerint tulajdonképpen azért veszítik el választójogukat, mert megsértették a társadalmi szerződést. (Lásd: BODNÁR 2014. i. m. 213., továbbá: ROUSSEAU i. m. 47.) A Hirst v. the United Kingdom ügyben azonban azt is kimondta az EJEB, hogy egy elítélt kizárólag szabadságától foszthető meg, és ez nem jelentheti más alapjogainak automatikus korlátozását.

[90] A belátási képesség hiánya miatti korlátozásról, azaz a „tudatossági" korlátról tanulmányom későbbi részében részletesen szólok.

[91] Az Alaptörvényben meghatározott korlátozások tekintetében érdemes kiemelni, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint a választójog vagy annak teljessége magyarországi lakóhelyhez köthető. A feltételes módú megfogalmazás miatt a magyarországi lakóhelyhez kötöttséget nem tekinthetjük általános korlátnak, viszont – ahogyan azt a későbbiekben is láthatjuk – egyes választásoknál (pl. a helyi önkormányzati választásokon, vagy épp az európai parlamenti választásokon) továbbra is meglévő korlátról beszélhetünk.

Emellett a Vjt. 2. § (3) bekezdése szerint nem rendelkezik passzív választójoggal (azaz nem választható, nem lehet jelölt) az, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

A választójog korlátozhatóságának természetesen a nemzetközi jogban is megtalálhatjuk a fő irányvonalait. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentár 4. pontja szerint például a politikai részvételi jogok gyakorlását csak olyan alapon lehet felfüggeszteni vagy korlátozni, amelyet törvény határoz meg, emellett objektív és észszerű (ilyennek tekinthető pl. a minimális életkor). Nem tekinti megengedhető korlátozásnak azonban az Emberi Jogi Bizottság például a testi fogyatékosság miatti cenzust, vagy épp a műveltségi, vagyoni vagy képzettségi cenzust. Ugyanezen kommentár 10. pontja szerint minden korlátozásnak igazolhatónak kell lennie objektív és észszerű kritériummal. Emellett mindenféle korlátozás legfontosabb mércéje a diszkrimináció mentesség: a politikai részvételi jogokat faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

Az EJEB a *Sukhovetskyy v. Ukraine* ügyben hozott döntésében kimondta, hogy a választójog korlátozásának kérdése szorosan összefügg a választójog általánosságának alapelvével, amely ma már főszabály a választójog biztosítása tekintetében. Ez az elv azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne a választójogot, illetve a választójog gyakorlását korlátozásoknak alávetni.[92] Az EJEB a *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium ügyben* – az EJEE (korábban idézett) első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének értelmezésekor – megállapította, hogy az abban foglalt jogok nem abszolútak, mivel e cikk anélkül ismeri el ezeket a jogokat, hogy kifejezetten meghatározná lényegüket, ezért helye van bizonyos fokú korlátozásnak. A szerződő államnak igazolnia kell azonban, hogy az alkalmazott feltételek nem csorbítják a szóban forgó jogokat olyan mértékben, hogy az a jogok lényeges tartalmát érinti és lerontja azok érvényesülését.[93] A választójog általánosságának korlátozása tekintetében tehát az EJEB számos esetben állást foglalt. Így például a *Matthews v. the United Kingdom* ügyben és az *Aziz v. Cyprus* ügyben hozott ítéleteiben megállapította[94], hogy minden esetben egyezménysértő, ha egy társadalmi csoportot vagy az egész népességet fosztják meg a választás jogától. Így például az EJEB szerint sértette a szabad választásokhoz való jogot az, hogy Gibraltár lakossága nem vehetett részt az Európai Parlament tagjainak választásán,

[92] Lásd: *Sukhovetskyy v. Ukraine*, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.)
[93] Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.
[94] Lásd: *Aziz v. Cyprus*, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

illetve hogy a Ciprus görög fennhatóság alatt álló területein élő törököket megfosztották a Képviselőház tagjai megválasztásának lehetőségétől.[95] A 21. században egy demokratikus államban ugyanis a választójog általánossága a főszabály (lásd továbbá: *Hirst v. the United Kingdom*-ügyet[96]).

A választójog korlátozásának vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül annak alapjogi jellege[97] sem. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis az állam akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha másik alapvető jog érvényesülése vagy egyéb alkotmányjog védelme más módon nem érhető el. Önmagában tehát nem indokolhat egy korlátozást, hogy az egy alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek. Tehát a választójog korlátozása is a szükségességi-arányossági teszt tükrében ítélhető meg. Ennek során elsősorban a korlátozás legitim céljának meglétét kell vizsgálni. A választójog korlátozásakor legitimnek elfogadható célokat az EJEE nem határozza meg, ezért az EJEB az adott egyedi ügyben dönti el, hogy mely célokat tart legitimnek.[98] Egy korlátozás legitim céljának és arányosságának megítélésekor az EJEB esetjogában három döntő tényező határozható meg: az egyéni körülmények figyelembevétele, a helyi sajátosságok figyelembevétele, valamint az államok elsődleges hatásköre, jogszabályaik értelmezése. Az egyén speciális körülményeit vette figyelembe például a *Melnyicsenko-ügyben* az EJEB, amikor jogtalannak ítélte a kérelmező passzív választójogának megtagadását, mivel nem tudta teljesíteni az ötéves helyben lakási követelményt, mert üldöztetésétől való jogos félelme miatt külföldre távozott, és ott menekültstátuszt nyert.[99] Az EJEB gyakorlatában több olyan esetet találunk, amely a választójog korlátozását olyan okból vizsgálta, amely nem tartozik az általánosan elterjedt korlátok közé. Így például a testület vizsgálta a lett választási törvényt, amely a passzív választójoghoz előírta, hogy a jelölt a lett nyelvet a legmagasabb szinten ismerje. Az EJEB speciális körülménynek tekintette, hogy Lettországban a népesség 40%-a orosz anyanyelvű, de a parlament munkanyelve a lett, ezért legitim célnak találta, hogy a parlamenti helyekre

---

[95] Uo.

[96] *Hirst v. the United Kingdom,* Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

[97] A választójog alapjogként való elismeréséhez BODNÁR Eszter szerint három lépcső vezetett: 1. a választójog fokozatos kiterjesztése, 2. a jogi pozitivizmus állampolgári jogokra alapozó fogalmi készlete, 3. a nemzetközi emberi jogi dokumentumok alapjogi katalógusába való bekerülés (Lásd: BODNÁR 2014. i. m. 30.). A választójog elsőgenerációs alapjog – ezen nézetet azonban BODNÁR Eszter vitatja: vö. BODNÁR 2014. i. m. –, hiszen már a XVIII. században a klasszikus alapjogok között egyaránt megjelentek a személyi és politikai szabadságjogok (Lásd: Steve FOSTER*: Human Rights and Civil Liberties.* Pearson Education, Dorset, 2003. 9, Idézi BODNÁR 2014. i. m. 58.)

[98] Ezt nevezzük ún. belefoglalt korlátozásnak (implied limitation). Lásd: Keir STARMER: *European human rights law.* Legal Action Group, London, 1999. 150-151. Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 148.

[99] *Melnychenko v. Ukraine.*, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

aspiráló jelöltektől a hivatalos nyelv magas szintű ismeretét elvárják. Az EJEE megsértését tehát nem ezért, hanem azért állapították meg, mert nem voltak az objektivitásnak garanciái, az eljárás pedig, ahogy a panaszos nyelvtudását megvizsgálták, nem felelt meg a tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelményének.[100] Az EJEB a *Campagnano v. Italy* ügyben egyezménysértőnek találta azt az olasz szabályt is, amely szerint elveszti a választójogát az, akinek a személye ellen csődeljárást folytattak. Az EJEB szerint csődeljárás a polgári jog és nem a büntetőjog területére tartozik, a csődbe ment személy választójogtól való megfosztása pedig egy alapvetően büntető jellegű intézkedés, amelynek célja az érintett személy becsületének csorbítása és megbüntetése azon az alapon, hogy csődeljárás alanya volt. Ez nem tekinthető azonban legitim célnak.[101]

Az EJEB az aktív mellett a passzív választójog korlátozásához is azt követeli meg, hogy a korlátozás legitim célt szolgáljon és arányos legyen. Legitim célként fogadta el ebben az esetben például a testület, amikor a nemzeti parlamenti választáson induló jelölttől vagy szervezettől azt követelték meg, hogy hozza nyilvánosságra anyagi helyzetét, ez ugyanis azt szolgálja, hogy a választók döntésüket valamennyi releváns információ birtokában hozzák meg.[102]

A választójog korlátozása tehát több szempontból is lehetséges. Fontos azonban kiemelni, hogy a korlátozás (kizárás) sohasem lehet állandó (azaz nem lehet megfosztó jellegű), csak átmeneti.[103] Azt is ki kell emelni azonban, hogy előfordulhat olyan helyzet is, hogy az érintett személy minden feltételnek megfelel, nem áll semmilyen korlátozás alatt sem, mégsem gyakorolhatja választó jogosultságát (ilyen például, hogy csak az vehet részt a szavazáson, aki szerepel a választójogi névjegyzékben[104]).

---

[100] Lásd: *Podkolzina v. Latvia,* Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.
[101] Lásd: *Campagnano v. Italy,* Judgment of 23 March 2006, no. 77955/01.
[102] Lásd: *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia,* Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00, 55638/00.
[103] BODNÁR 2014. i. m. 143.
[104] Az Alkotmánybíróság az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában megállapította, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon (*választójogi klauzula*) túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetőek, a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti. Ezzel összhangban például a Vjt. 2. § (2) bekezdése szerint *„[a]z országgyűlési képviselők választásán a névjegyzékben szereplő választópolgárok gyakorolhatják választójogukat."* Eszerint a választójog gyakorlásához szükséges az is, hogy a választópolgár szerepeljen a központi névjegyzékben. TÓTH Károly szerint ezen szabály az első pillanatra szinte fölöslegesnek látszik, hiszen van hazánkban megfelelő szintű népesség-nyilvántartás, olyan lakcím-nyilvántartás, amely alapján összeállítható a választók névjegyzéke, illetve a választójogosult a lakcíme alapján értesíthető a szavazással kapcsolatos tudnivalókról. Ha valaki ebből jogellenesen kimaradt, jogilag szabályozott eljárás alapján kérheti fölvételét e nyilvántartásba. Ez a bekezdés azonban ennél jóval többet jelent. Megteremti ugyanis az alkotmányos alapját annak, hogy a *központi választói*

A fentiek áttekintését követően tanulmányomban az általános választójog két lehetséges korlátozását vizsgálom meg közelebbről, amelyek a 21. században az általános választójog két igen aktuális kihívását jelentik: a lakóhely követelményét, valamint a választójog „tudatossági" korlátozást.

3. A lakóhely követelménye, mint az általános választójog korlátja

Egy politikai közösséghez tartozás meghatározása az állampolgárság mellett vagy helyett a helyben lakással, mint objektív szemponttal is lehetséges. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében azonban úgy fogalmaz, hogy *„[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez […] kötheti."* Jól látható tehát, hogy szemben a korábban hatályos Alkotmányunkkal[105], az Alaptörvény az aktív választójog gyakorlásához a magyarországi lakóhely létének előírását már csak lehetőségként említi. Ezzel összhangban a Vjt. az aktív választójog gyakorlásához nem is írja elő a magyarországi lakóhely követelményét, így már a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is részt vehetnek az országgyűlési választásokon.[106]

A Vjt. által kialakított szabályozást[107] azonban számos kritika érte. A legélesebb bírálatok szerint már önmagában a választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezőkre történő kiterjesztése is problémás, mivel így olyan személyek is befolyást gyakorolhatnak szavazatukkal az ország sorsára, akik nem itt töltik a mindennapjaikat, így az

---

névjegyzék ne kizárólag „hivatalból", a népesség-nyilvántartási adatok alapján készüljön, hanem a szavazásra jogosultak előzetes, önkéntes *kérelme* alapján álljon össze. Lásd bővebben: TÓTH i. m. 204.

[105] Az 1949. évi XX. törvény, azaz a korábbi Alkotmányunk mind az aktív, mind a passzív választó jogosultság feltételeül szabta a magyarországi lakóhely meglétét. Ennek oka elsősorban az volt, hogy az Alkotmány értelmezési rendszerében a lakóhely fejezte ki leginkább objektíven és semleges módon az adott politikai közösséghez való tényleges kötődést. Az Alkotmány ugyanis nem tekintette a politikai közösség részének azon kettős állampolgárokat sem, akik nem rendelkeztek magyarországi lakóhellyel: megkövetelte ugyanis a politikai közösséghez tartozáshoz a *tényleges kötődést*. DOMAHIDI Ákos úgy fogalmazott ezzel összefüggésben, hogy a magyarországi lakóhely követelményének elhagyása – *a hatályos alkotmányos szabályok kereti között* – nem lenne összeegyeztethető az effektív kötődés követelményével. Lásd bővebben: DOMAHIDI 2009a. i. m. 2482, 2484.

[106] Szemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával, valamint az Európai parlamenti választásokkal, ahol a vonatkozó anyagi jogi törvényi szabályok előírják a magyarországi lakóhelyet az aktív és passzív választójog meglétéhez.

[107] A Vjt. 12. § (3) bekezdése szerint: *„[a] magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat."* Azaz azon állampolgárok, akik nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel, egyéni jelöltekre nem szavazhatnak. A szavazás lebonyolítása tekintetében pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény úgy rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok előzetes regisztrációjukat követően levélben voksolhatnak.

Országgyűlésnek és a Kormánynak a döntései sem hatnak ki az ő életükre. Választójogi szempontból azonban sokkal érdekesebb a választójog általánossága mellett (amely keretében az egyik alapvető megválaszolandó kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójogosultság nélkül), hogy sérti-e a választójog egyenlőségének elvét, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak országos pártlistákra voksolhatnak. További vizsgálandó kérdés lehet a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők esetében a levélben szavazás intézménye is, valamint annak kérdése, hogy mennyire tekinthető problémásnak, hogy a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok, akiknek van magyarországi lakóhelyük, nem szavazhatnak levélben, míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, a választás napján akár külföldön, akár belföldön tartózkodó választópolgárok azonban igen. Tanulmányom ezen fejezetében a fenti kérdéseket vizsgálom. Fontosnak tartom azonban elöljáróban rögzíteni, hogy az általános választójog belföldi lakóhelyhez kötöttségének vizsgálatához nem elégséges pusztán a jogi elemzést elvégezni. Ezen kérdéskör vizsgálata ugyanis megköveteli a politikai és szociológiai szempontok mérlegelését is. Ugyanis mind a közbeszédben, mind a politikai diskurzusban folyamatosan témát szolgáltat a belföldi lakóhely követelményének és a választójogosultságnak a kapcsolata.[108] A teljes körű elemzéshez pedig szükséges ezen metajurisztikus elemeknek is a felvetése és – ahol lehetséges – a jogi diskurzusba való becsatornázása. Emellett tanulmányom ezen fejezetében elengedhetetlennek tartom azoknak a politikai párbeszédeknek, véleményeknek a megjelenítését (ismertetését) is, amelyek a választójogosultságnak a belföldi lakóhelyhez kötöttsége körében a rendszerváltást követően felmerültek. Ezen vélemények ugyanis szintén hozzájárulnak a kérdéskör alaposabb elemzéséhez.

3.1 A lakóhely fogalma és jelentősége a választójogi szabályozásban

A Vjt. 1. §-a a következőképpen határozza meg a lakóhely fogalmát: „[a lakóhely] *a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti lakóhely,*

[108] Pl. http://index.hu/belfold/2017/08/20/a_tobbseg_nem_tamogatja_a_hataron_tuli_magyarok_szavazati_jogat/, valamint http://index.hu/belfold/2017/10/03/dk_ne_szavazhasson_aki_nem_elt_magyarorszagon/, továbbá: http://index.hu/belfold/2017/10/31/a_dk_megvonna_a_hataron_tuliak_szavazati_jogat/

lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében a tartózkodási hely."[109] A Vjt. tehát egy merev hivatkozással definiálja a lakóhely fogalmát. Fontos kiemelni, hogy a lakóhely pontos meghatározása és annak az egyes személyekhez kapcsolása, valamint ennek egy nyilvántartásban (jelen esetben a lakcímnyilvántartásban) való rögzítése elengedhetetlen az állam megfelelő működése érdekében.[110] Ennek pedig immanens eleme a lakcímnyilvántartás és választói névjegyzék kapcsolata is (hiszen a Nemzeti Választási Iroda a lakcímnyilvántartásból nyeri ki az adatokat, amely alapján a választói névjegyzéket összeállítja[111]). Jelen kutatás keretében az egyik megválaszolandó kérdés tehát, hogy a belföldi lakóhely megléte lehet-e (elsősorban) az aktív választói jogosultság feltétele.

A magyar választójogi szabályozásban a lakóhely követelménye mindig is az aktív választói jogosultság egyik feltételeként jelent meg, és kezdetben összekapcsolódott a vagyoni cenzussal, hiszen a vagyontárgyak határozták meg az illetőséget is (lásd például az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §[112]). Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk már az állandó lakóhely fogalmát használta, aminek akkor felelt meg a választójogosult, ha legalább egy éve ugyanazon községben lakott vagy ott lakással bírt.[113] Az 1919-es választási

---

[109] A Vjt. által hivatkozott, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (2) és (3) bekezdése szerint pedig: „(2) A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbejelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá - a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével - az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy - amennyiben más lakása nincs - megszáll. (3) A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol - lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül - három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik."

[110] Lásd bővebben: BERKES Lilla: A lakcímnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.15-37.

[111] Többek között emiatt találta az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek az előzetes regisztráció kötelezettségét az 1/2013. (I. 7). AB határozatában a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok esetében, és emiatt tartotta azt elengedhetetlennek a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok viszonylatában (hiszen az ő esetükben az állam nem vezet nyilvántartást a lakóhelyükről).

[112] 1848. évi V. törvénycikk 2. §: *„[…] választók:*
a) Kik szabad királyi városokban, vagy rendezett tanáccsal ellátott községekben 300e. ft. értékű házat vagy földet, egyéb községekben pedig eddigi urbéri értelemben vett 1/4 telket, vagy ezzel hasonló kiterjedésű birtokot, kizáró tulajdonul, vagy hitveseikkel, s illetőleg kiskorú gyermekeikkel közösen bírnak.
b) Kik mint kézművesek, kereskedők, gyárosok telepedve vannak, ha tulajdon műhellyel vagy kereskedési teleppel, vagy gyárral bírnak, s ha kézművesek, folytonosan legalább egy segéddel dolgoznak.
c) Kik, habár a fentebbi osztályokba nem esnek is, saját földbirtokukból vagy tőkéjükből eredő 100 ezüst forint évenkénti állandó s biztos jövedelmet kimutatni képesek.
d) Jövedelmükre való tekintet nélkül a tudorok, sebészek, ügyvédek, mérnökök, academiai művészek, tanárok, a magyar tudós társaság tagjai, gyógyszerészek, lelkészek, segédlelkészek, községi jegyzők és iskolatanítók, azon választó kerületben, mellyben állandó lakásuk van.
e) Kik eddig városi polgárok voltak, ha a fentebbi pontokban leirt képességgel nem bírnak is."

[113] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk 1. §-a szerint *„az országgyűlési képviselőválasztói joga van a férfinemhez tartozó minden magyar állampolgárnak, ha a választói életkort elérte , állandó lakóhelye van és a választói joghoz megkívánt különös kellékek valamelyikének megfelel. A 3. § pedig*

szabályozás (5.985/1919. ME. rendelet) szerint pedig a választásra jogosultnak legalább fél év óta ugyanabban a községben kellett laknia.[114] A helyben lakás időtartamát az 1922-es ME. rendelet (2.200/1922. ME. rendelet) két évre[115], az 1925-ös törvény[116] és az 1938-as törvény pedig hat évre szigorította.[117] HOLLÓSI Gábor tanulmányában azonban kiemeli, hogy a helyben lakás megkövetelt időtartama alól számos és egybehangzó kivételt találunk a fenti jogszabályokban. Az 1919. évi ME. rendelet az egy helyben lakás alól egyrészt azokat mentesítette, akik a rendkívüli viszonyok miatt kényszerültek lakóhelyüknek az elhagyására, másrészt a közalkalmazottakat „általában" véve. Az 1922-es ME. rendelet az első kivételt törölte és azt egy új rendelkezéssel helyettesítette, amely az egy helyben lakás megkövetelt ideje alatt a lakóhely egyszeri megváltoztatását bárkinek lehetővé tette. Másrészt az 1922-es ME rendelet a második kivétel alá esők körét jelentősen kibővítette: bármily rövid ideig tartó helyben lakás is elegendő volt tisztviselőknek, tanároknak és lelkészeknek, továbbá mindazoknak, akik középiskolát végeztek és állandó állással rendelkeztek.[118] A változást az 1945. évi VIII. törvény hozta meg, ez ugyanis feltételként már csak azt határozta meg, hogy az állampolgár 1945. szeptember 1-jén rendelkezzen lakhellyel.[119] Az 1947-es választójogi törvény (1947. évi XXII. törvénycikk) pedig a választói névjegyzék összeállítása vagy helyesbítése évének május 1-jén való Magyarországon lakást követelt meg.[120] Az Alkotmány átfogó módosítását végrehajtó 1989. évi XXXI. törvényig a választójogi szabályozás nem tartalmazott lakóhelyre vonatkozó előírást. Az Alkotmány módosítása azonban ismételten előírta az állandó lakóhely követelményét a választójoghoz. Az 1989. évi XXXIV. törvény pedig a szavazásban akadályozottként jelölte meg azt, ha valakinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye. Az 1994-es Alkotmánymódosításban az állandó lakóhely fogalmát a

---

úgy fogalmaz, hogy a választói jogosultsághoz megkívánt állandó lakóhelye annak van, aki e törvény hatályosságának területén legalább egy év óta ugyanegy községben lakik, vagy lakással bír. "

[114] 5.985/1919. ME. számú rendelet, 1. §

[115] 2.200/1922. ME. számú rendelet, 1. §–3. §

[116] 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1), 2. § (1) és 4. § (1)–(4) bekezdései.

[117] 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1), 20. § (1), 21. § (1), 22. § (1), 24. § (1)–(4)

[118] HOLLÓSI i. m. 123-124.

[119] A nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikk 4. § (1) bekezdése szerint: *„Nemzetgyűlési választójoga van minden magyar állampolgárnak, aki huszadik életévét betöltötte vagy a választói névjegyzék összeállításának évében betölti és 1945. évi szeptember hó 1-én Magyarország 1937. évi december hó 31-i határain belül lakott [...]."*

[120] Az országgyűlési választásokról szóló 1947. évi XXII. törvénycikk 5. §-a szerint *„az 1945:VIII. tc. 4. §-a (1) bekezdésének első mondata akként módosul, hogy országgyűlési választójoga van minden magyar állampolgárnak, aki húszadik életévét betöltötte vagy a választói névjegyzék összeállításának, illetőleg helyesbítésének évében betölti, feltéve, hogy a választói névjegyzék összeállítása, illetőleg helyesbítésre évének május hó 1. napján Magyarországnak a békeszerződésben megállapított határain belül állandó lakóhelye van [...]*"

„Magyar Köztársaság területén élő” kifejezés váltotta fel, 2002-ben pedig ismét a „lakóhely” fogalma került az Alkotmányba.[121]

A választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra való kiterjesztésére a hatályos szabályozás bevezetését megelőzően (de a rendszerváltást követően) is több kísérlet volt. Az első alkalomra 1993 őszén került sor, amikor is az Antall-kormány idején egy alkotmánymódosító javaslatban törölték volna el a választójognak a magyarországi lakóhelyhez kötöttségét. Ezzel kapcsolatban BOROSS Péter úgy fogalmazott, hogy „*[a]z alkotmányos jogegyenlőség megköveteli, hogy külföldön élő honfitársaink ugyanúgy részt vehessenek a választásokon, mint az itthon élő állampolgárok*”. SALAMON László pedig kifejtette, hogy *„…a választójog állampolgári jog, és minden magyar állampolgár joggal tart igényt gyakorlására*.” Ellenzői oldalról TÖLGYESSY Péter azt emelte ki, hogy vérségi leszármazás elve miatt azt sem tudhatjuk pontosan, hogy mennyi magyar él külföldön. A vita ellenére azonban a választójog kiterjesztése nem történt meg.[122] A második kísérlet 2002-2003-ban történt, amikor is hazánk Európai Uniós csatlakozására tekintettel került átalakításra a választójogi szabályozás, azonban a tényleges megvalósításra ekkor sem került sor.[123]

3.1.1 A választójog és a belföldi lakóhely kapcsolatával összefüggő elméletek

A fentiekhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy a választójognak a lakóhely követelményéhez kapcsolódása tekintetében több elméletet is megkülönböztethetünk. Az egyik ilyen a „*tagság”*- elmélet (principle of membership), amely abból indul ki, hogy választójoggal a politikai közösségek tagjai (mint a népszuverenitás hordozói) rendelkeznek, akik pedig elsősorban az adott ország állampolgárai. Ebből pedig egyenesen következik, hogy az állampolgárok akkor is rendelkeznek a politikai részvételi jogokkal, ha az ország területén kívül élnek. Itt további két csoport határozható meg a szerint, hogy milyen választási

[121] BODNÁR 2014. i. m. 183.
[122] Lásd bővebben: KOVÁCS László Imre: A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In: CSERNY Ákos: *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 95-103.
[123] Uo. 103-113.

rendszert alkalmaznak. Az első csoportban a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el (ez jellemző pl. Csehországban vagy Szlovákiában). A másik csoportban azonban a külföldön élő állampolgárok külön szavazókörzetet vagy listát alkotnak, és egy előre meghatározott számú mandátumot szerezhetnek meg (pl. Franciaország, Horvátország, Olaszország, Portugália).[124] Ehhez képest a „*minden érintett"*- elmélet szerint csak akkor kellene a külföldön élőknek választójogot biztosítani, ha pénzügyi értelemben (pl. jövedelem típusú adó-fizetéssel) hozzájárulnak az állam működéséhez (kontributivista nézőpont), vagy ha életükre (közvetlen) kihatással vannak a kormányzati döntések (kauzális nézőpont). A „*jogi megközelítés"*- elmélete alapján pedig egyáltalán nincs lehetőség a külföldön élő állampolgárok számára választójogot adni, hiszen a kormányzat döntésének nincsenek jogilag alávetve, így jogosultságuk sincs beleszólni a döntéshozók megválasztásába.[125]

Előfordulhat olyan elmélet is, ahol az állam ahhoz köti a külföldön élő állampolgárainak választójogosultságát, hogy azok milyen régóta élnek hazájukon kívül. Ennek indoka – az elmélet szerint –, hogy a hosszú időn keresztül külföldön élő személy egy idő után elveszti a kapcsolatát hazája politikai eseményeivel, nehezebben tudja azokat követni, és kevésbé érintik az ottani események. Egy további elmélet szerint pedig azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok figyelemmel kísérik-e eredeti hazájuk közéleti eseményeit. Ebben az esetben a jogalkotók bizonyos vélelmet állítanak fel, amelyek gyakorlatilag a külföldre távozástól számított időtartamban nyilvánulnak meg így például Nagy-Britanniában az ország elhagyását követő 15 évig marad fenn a választójog, Ausztráliában 6 évig, Kanadában 5 évig).[126] Ennek az elméletnek sajátos megtestesülése az uniós jogban alkalmazott Luxembourg-klauzula: eszerint azok az uniós tagállamok, amelyekben a más tagállamok uniós polgárainak aránya meghaladja a választópolgárok 20 %-át, az aktív választójog gyakorlását ötéves helyben lakáshoz köthetik.[127]

---

[124] BODNÁR 2014. i. m. 180.
[125] Uo. 174-175.
[126] Uo.
[127] Lásd: a Tanács 93/109/EK irányelve 14. cikk (1) bekezdését. E szerint:
„*(1) Ha valamely tagállamban azoknak a választójogi korhatárt elért uniós polgároknak a számaránya, akik a tagállamban laknak, de annak nem állampolgárai, 1993. január 1-jén meghaladja az e tagállamban lakóhellyel rendelkező választójogi korhatárt elért uniós polgárok teljes számának 20 %-át, akkor e tagállam a 3., 9. és 10. cikktől eltérve:*
a) az aktív választójogot azokra az aktív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárokra korlátozhatja, akik már egy minimális időtartamon keresztül a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel; ez az időtartam legfeljebb öt év lehet;

3.2 A belföldi lakóhely követelményével összefüggésben azonosítható alkotmányjogi konfliktus(ok)

Ahogyan a fentebb ismertetett elméletekben (és a későbbiekben felvázolt nemzetközi gyakorlatban) is megfigyelhetjük, a belföldi lakóhely követelményének előírása elsősorban az érintett (külföldön élő) állampolgároknak a választójogával – annak létével, teljességével, gyakorlásának a módjával – összefüggésben kerül az alkotmányjogi diskurzus homlokterébe. Ezen vizsgálatnak a közös metszéspontja pedig (a jogon kívüli érvek – mint például, hogy jogosan szól-e bele egy belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgár az anyaország ügyeibe – mellett, illetve azokon kívül) a választójog egyenlőségének elvére vezethető vissza. Önmagában ugyanis annak megválaszolása, hogy a választópolgárok teljessége homogén csoportot képez-e, vagy bizonyos szempontok mentén (pl. a belföldi lakóhely megléte vagy annak hiánya) a választópolgárok különböző csoportokba sorolhatóak-e, továbbá ebből kiindulva, hogy teljesen azonos terjedelmű szavazati jogot kell-e biztosítani a belföldi lakóhellyel rendelkező és azzal nem rendelkező választópolgároknak, valamint, hogy utóbbiak számára előírható-e a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok számára nyitva álló szavazási módokhoz képest eltérő metódus, mind a választójog egyenlőségének elvére vezethető vissza. Ezért az alábbiakban érdemes röviden áttekintetni a választójog egyenlőségének kérdését.

Ha egyszerűen szeretnénk megfogalmazni, azt mondhatjuk, hogy a választójog *egyenlősége* biztosítja, hogy mindenkinek ugyanannyit érjen a szavazata. A *választójog egyenlősége* azt jelenti tehát, hogy

- mindenkinek *ugyanannyi szavazata* van (például országgyűlési képviselő-választáskor kettő, mert külön szavazólap szolgál az egyéni választókerületi jelöltre és külön szavazólap a listára történő szavazáshoz[128]);
- minden szavazat *ugyanannyit ér* (senkié sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs ún. „plurális szavazat”);

---

b) a passzív választójogot azokra a passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárokra korlátozhatja, akik már egy minimális időtartamon keresztül a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel; ez az időtartam legfeljebb tíz év lehet […]”

[128] Ez a helyi önkormányzati választások esetében csak településenként vizsgálható, ugyanis a választójog egyenlőségét mindig csak ugyanazon testület megválasztása vonatkozásában kérhetjük számon.

– a megválasztottak mindegyike megközelítően *azonos számú állampolgárt* képvisel (ennek a választókerületek kialakítása kapcsán van jelentősége[129]).

A választójog egyenlősége, mint alapelv szoros kapcsolatban áll a választójog alapjogi jellegével: mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, a választójogának is egyenlőnek – számúnak és értékűnek – kell lennie. Ezért amennyiben a választójog egyenlőségének tartalma kerül alkotmányos vizsgálat alá, elsősorban alapjogsérelmet kell megállapítani, az alapelvsérelem csak másodlagos lesz.[130]

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán, a 809/B/1998. AB határozatában kifejtette, hogy a választójog egyenlőségének elve két oldalról közelíthető meg: egyfelől megköveteli, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen[131], másfelől, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek egy képviselő megválasztásánál. Az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatában[132] a szavazatok súlyával összefüggésben azt is megállapította, hogy „*a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár a[z]* (korábbi) *Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való (azaz közvetett) érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez.*" A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján azt fogalmazta meg, hogy „*a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük*." Másként ítélendő meg az Alkotmánybíróság szerint azonban a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet *indokolatlan* különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.

Eljárási értelemben a választójog egyenlősége azt jelenti tehát, hogy megközelítőleg azonos választópolgári szavazat eredményezzen ugyanannyi mandátumot. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni a 45/2008. (IV. 17.) AB határozatot. Ezen döntésében az

[129] Lásd: TÓTH i. m. 207.
[130] BODNÁR 2014. i. m. 114.
[131] Fontos azonban kiemelni azt is, hogy az azonos értékű szavazati jog nem foglalja magában az eredményesség kritériumát, azaz nem jelenti azt, hogy mindenki szavazata egyenlő hatású lenne. Lásd bővebben: DEZSŐ – TÓTH i. m. 17.
[132] Amelyet a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Indokolásának [36] pontjában is megerősített a testület.

Alkotmánybíróság egy népszavazási kérdés hitelesítésének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a választójog egyenlőségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lélekszámúnál kisebb községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. A testület szerint az, hogy ugyanúgy három önkormányzati képviselőt választanának a 20 lakosú községben és az 1299 lakosú községben is, olyan nagyarányú különbség a szavazatok súlyában, ami alkotmányosan nem indokolható és súlyosan sértené a választójog egyenlőségét. Ezzel összefüggésben azonban BODNÁR Eszter ellentétes álláspontot fejtett ki: véleménye szerint a választójog egyenlősége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek rész (így például az országgyűlési választáson). Mivel azonban a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan nőnie.[133] Természetesen az Alkotmánybíróság is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókörzetek kialakítása során a választópolgárok számának egyenlősége nem abszolutizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is.[134]

A választókerültek kialakítása kapcsán az Alkotmánybíróság[135] és a Velencei Bizottság is többször állást foglalt. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) véleményében a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette a választójog egyenlőségét.[136] A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét.[137] Emellett az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége

---

[133] BODNÁR 2014. i. m. 107-108.

[134] Lásd továbbá: KURUNCZI Gábor: A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái, *Pázmány Law Working Papers 2016/24.*, 1-16.

[135] Lásd pl. a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság kimondta: „*az „egy ember - egy szavazat" elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. (...) E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat" elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható*".

[136] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának „The underlying principles of Europe's electoral heritage" fejezetét.

[137] Eszerint a képviselői helyek elosztásának kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténnie, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya. A földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők. Az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében). A képviselői

körébe tartozik, hogy az államnak olyan választókerületeket kell kialakítania, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz lehetőséget biztosít arra, hogy minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya legyen. Ha ezt az állam elmulasztja, alkotmányellenes mulasztás áll fenn. Az intézményvédelmi kötelezettségből nem következik azonban, hogy az egyénnek alanyi joga lenne arra, hogy az állami cselekvésből vagy annak elmaradásából adott esetben keletkező kárát bíróság előtt érvényesítse.[138]

A magyar választókerületi határok (az országgyűlési választások vonatkozásában) korábban hosszú ideig változatlanok voltak. Ezért alakulhatott ki az a helyzet, hogy némely választókerületbe több mint kétszeres számú választójogosult is tartozott a többihez viszonyítva, tehát súlyosan sérült a választójog egyenlőségének elve.[139] Ennek kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában, hogy *„alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához”*.

A hatályos Vjt. előírásai szerint (összhangban a Velencei Bizottság ajánlásával) az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék túl a megyék, illetve a főváros határát, és az egyes választókerületekben a választópolgárok száma megközelítőleg azonos legyen. A Vjt. a választókerültek nagysága között maximum 15 %-os eltérést enged, és a választókerülteket (amelyeknek a meghatározását a Vjt. melléklete tartalmazza) kötelezően felül kell vizsgálni abban az esetben, ha azok nagysága közötti különbség a 20 %-ot meghaladja.[140]

TÓTH Károly a választókerületek kialakításával összefüggésben úgy fogalmaz, hogy hibás a választókerületi beosztást a választójogosultak, nem pedig a lakosság (állampolgárok) számához igazítani. Szerinte ugyanis utóbbiak változása viszonylag könnyen követhető, a választójogosultaké azonban bonyolultabb, de gyakorlatilag ehhez is (mindenképpen) a lakosság számából kell kiindulni. Az anomália szemléltetéséhez egy példát is felhoz:

---

helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban. A választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

[138] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? – Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban.* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011., 31., Idézi: BODNÁR 2014. i. m. 98.

[139] TÓTH i. m. 208.

[140] KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről, *Közjogi Szemle 2014/1. szám*, 56-65.

képzeljük el, hogy egy kisváros újabb lakótelepén viszonylag sok fiatal bérel önkormányzati lakást, amíg sajátot vásárolni nem tud. Gyermekeket vállalnak, s ez oda vezet, hogy ebben a városrészben 2–3-szor több gyermek (vagyis választójoggal nem rendelkező polgár) él, mint a régi városrészben, azaz itt ugyanannyi lakosnak fele, harmada a választójogosult, ennek megfelelően tehát fele, harmada lesz az itt megválasztott képviselő az „óvárosiakhoz" képest, jóllehet az állampolgárok száma ugyanannyi.[141]

A fentiekben részletezett szempontok – és azonosított alkotmányjogi konfliktus – alapján (a nemzetközi kitekintést követően), a továbbiakban a Vjt. által a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogával összefüggésben kialakított szabályozás és gyakorlat, valamint a választójog egyenlőségének viszonyát vizsgálom – a felmerülő jogon kívüli érvek figyelembevételével együtt.

3.3 A nemzetközi szabályozás és gyakorlat tapasztalatai

A választójog belföldi lakóhelyhez kötésének kérdése körében természetesen számos emberi jogi szervezet gyakorlatában találhatunk iránymutatásokat, tendenciákat, így jelen kérdéskör vizsgálatához elengedhetetlen ezek megvizsgálása, mint ahogyan más országok gyakorlatának bemutatása is.

Az ENSZ Emberi Jogi bizottsága szerint[142], ha a szavazáshoz helyben lakási követelményt támasztanak, annak észszerűnek kell lennie, és nem eredményezheti egyes (például a hajléktalan) személyek kizárását. Ugyanezen pont szerint a választójog egyenlősége alapján minden szavazatnak ugyanannyit kell érnie, ennek azonban a tagállam választási rendszerének keretében kell megvalósulnia. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében[143] szintén részletesen foglalkozik a választójog lakóhelyhez kötésével. E szerint elfogadható lehet a választójog lakóhelyhez kötése. Azonban az aktív és a passzív választójogot biztosítani lehet azon állampolgároknak is, akik külföldön laknak.

[141] TÓTH i. m. 208., lásd továbbá az 1/2013. (I. 7.) AB határozat [71]. Ennek a későbbiekben a külföldi egyéni választókerületek kialakításánál is jelentősége lesz.
[142] 25. általános kommentár, 11. pont.
[143] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. c) alpontja szerint.

A lakóhely problémája az EJEB gyakorlatában számtalan ügyben megjelent. Elsőként fontos rögzíteni, hogy a *Hilbe v. Liechtenstein*[144] ügyben hozott ítéletében kimondta az EJEB, hogy a választójog lakóhelyhez kötése nem *per se* észszerűtlen vagy önkényes követelmény. A kiindulási pont tehát az emberi jogi bíróság szerint a választójog lakóhelyhez kötöttsége. Ezt erősíti meg a *Polacco and Garofalo v. Italy* ügyben hozott döntés is, amelyben megállapította az EJEB, hogy a nem helyben lakó polgárokat kevésbé közvetlenül és folyamatosan befolyásolják az ország napi problémái, és kevesebb az ismeretük is azokról. Emellett célszerűtlen, sőt egyes esetekben nem kívánatos (vagy lehetetlen), hogy a jelöltek bemutathassák programjukat a külföldön élőknek.[145] Az EJEB gyakorlata szerint tehát a választójog lakóhelyhez kötése azt a célt szolgálja, hogy a választásokon azok vegyenek részt, akiknek szoros kötődésük van az adott állammal, akik életét az ott hozott döntések közvetlenül befolyásolják. Ezen elvvel összhangban találta az EJEB a *Py v. France* ügyben az EJEE-vel összeegyeztethetőnek, hogy az új-kaledóniai választásokon csak azok vehettek részt, akik tíz éve lakóhellyel rendelkeztek.[146] Ebből is következik azonban, hogy a lakóhely követelményénél az EJEB hangsúlyozza a helyi körülmények figyelembevételének fontosságát is. A választójog feltételeinek meghatározásakor az államoknak ugyanis széles mérlegelési joguk van, és az Európa Tanács tagállamai alkotmányos és választójogi jogszabályainak a sokszínűsége mutatja, milyen sokféle megoldás létezik egy-egy kérdésben. Minden választójogi jogszabályt az adott ország fejlődését figyelembe véve kell megítélni, így az a megoldás, ami az egyik rendszerben elfogadhatatlan lenne, igazolható lehet a másikban. Az államok széles mérlegelési jogát az korlátozza, hogy biztosítaniuk kell a *„nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztásánál”*.[147] Az EJEB a *Melnychenko v. Ukraine* ügyben is hangsúlyozta, hogy elsősorban a nemzeti hatóságok feladata, hogy megoldják a hazai jog értelmezésével kapcsolatos problémákat.[148] Fontos azonban, hogy a lakóhelyhez kötés, mint feltétel szélsőséges esetben odáig is elvezethet, hogy

---

[144] Lásd: *Hilbe v. Liechtenstein,* Judgment of 7 September 1999., no. 31981/96.
[145] Lásd: *Polacco and Garofalo v. Italy* , Judgment of 7 September 1999., no. 23450/94.
[146] Itt elsősorban a helyi körülmények figyelembe vételének kötelezettsége a jelentős. Ez pedig elsősorban abból a rendelkezésből következik, amely szerint bármely állam kijelentheti, hogy az EJEE kiterjed minden olyan területre, amelynek nemzetközi kapcsolataiért felelősséget visel. Az EJEE rendelkezéseit azonban ezeken a területeken a helyi körülményekre kellő tekintettel kell alkalmazni (lásd: EJEE 56. cikk.) Az EJEB esetjoga szerint a követelményeknek pozitív és döntő megvizsgálására van szükség, a helyi körülményeknek pedig kényszerítő természetűeknek kell lenniük. Ilyen speciális körülménynek tekintette az EJEB az Új-Kaledónia történetében fennálló átmeneti időszakot, amely a teljes szuverenitás megszerzését előzte meg. Lásd: *Py v. France,* Judgment of 11 January 2005., no. 66289/01.
[147] Lásd: *Podkolzina v. Latvia,* Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.
[148] Lásd: *Melnychenko v. Ukraine,* Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

egy területen élő valamennyi polgár ki van zárva a választójogból, ezért ennek megítélése alapos mérlegelést igényel.

A nemzetközi egyezményeken alapuló követelmények tisztázását követően érdemes megvizsgálni röviden az egyes országok gyakorlatát is a belföldi lakóhely követelményével összefüggésben. Általánosságban megállapítható, hogy az európai országok többsége megköveteli az aktív és a passzív választói jogosultsághoz a belföldi lakóhely meglétét – sok esetben már az alkotmány szintjén (lásd pl. Ciprus, Dánia, Finnország, Írország, Málta[149], Szlovákia). Vannak azonban olyan országok is, amelyeknek az alkotmánya csak a passzív választójog tekintetében írja elő a belföldi lakóhely létét. Így például a belga alkotmány 64. cikke kifejezetten megköveteli a passzív választójoghoz a Belgium területén meglévő lakóhelyet (de hasonló szabályozás figyelhető meg Luxemburg esetében is[150]). Találhatóak azonban olyan európai országok is, amelyek biztosítják a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgáraik számára is a szavazati jogot. Így például Franciaországban az V. Köztársaság Alkotmányának 24. cikke szerint „*a Franciaországon kívül élő franciákat a Szenátusban képviseleti jog illeti meg*". Norvégiában pedig választójoggal rendelkezik a 18. életévét betöltött norvég állampolgár, ideértve azt is, akinek nem Norvégiában van az állandó lakhelye.[151] Svédország szabályozása külön kiemelést érdemel, eszerint ugyanis minden olyan 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, aki lakóhellyel rendelkezik, vagy valaha azzal rendelkezett Svédország területén.[152] Az olasz Alkotmány 56. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Képviselőház 630 tagjából tizenkettőt külföldi választókerületben választanak meg.[153] A lakóhely követelményével összefüggésben érdekes kiemelni Írországot, azzal együtt, hogy

[149] Málta esetében külön kiemelést érdemel, hogy az Alkotmány 57. cikk c) pontja szerint nem elegendő a máltai lakóhely a választójog meglétéhez, hanem az is szükséges, hogy a választópolgár a névjegyzék összeállítását megelőző tizennyolc hónapból egybefüggően vagy összesen 6 hónapot Máltán töltsön.

[150] Lásd Luxemburg Nagyhercegség Alkotmányának 51. cikke.

[151] CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG Orac, Budapest, 2007. 232.

[152] Lásd: Svéd Alkotmány Harmadik Fejezet 2. cikk (1) bekezdés, továbbá: Uo. 246.

[153] 1999. szeptember 29-én az Olasz Köztársaság szenátusa végérvényesen jóváhagyta a 2509-B jelű törvényjavaslatot, amely az olasz alkotmány 48. cikkét módosította. A második bekezdésbe („A választójog egyéni, egyenlő, szabad és titkos. Gyakorlása állampolgári kötelesség") a következőket iktatta be: „A törvény meghatározza a külföldön tartozódó állampolgárok választójoga gyakorlásának követelményeit, más módozatait, és biztosítja ténylegességét". Lásd továbbá: Stefano BOTTONI: A külföldön élő olaszok választójogáról. *Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom 2000/1. szám*. 129.
Hasonló szabályozás figyelhető meg *Portugáliában* (ahol 231 képviselőből 4-et választanak meg a külföldön élő választópolgárok), *Horvátországban* (ahol 153 képviselő közül 3-at választanak a külföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok) és *Romániában* (itt 334 mandátumból 4 képviselői helyről döntenek a Románián kívül élő választópolgárok). Lásd: FÁBIÁN György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. *De iurisprudentia et iure publico, 2012. (6. évf.) 3. sz.* 11., továbbá: Lásd: CSERNY Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: CSERNY i. m. 35. (a továbbiakban: CSERNY 2014b).

itt nem az Írország területén kívül élő íreknek adtak választójogot, hanem az ír alkotmány felhatalmazást adott a törvényhozásnak, hogy az ír állampolgárokon kívül más személyek számára is megadja az aktív szavazati jogot (így az 1985 óta a lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok számára is).[154]

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy az egyes európai országok gyakorlata rendkívül színes képet mutat.[155] Ezzel összhangban az EJEB ugyan észszerű korlátozásnak tekinti a választójog lakóhelyhez kötését, korántsem „írja elő" azt egyetlen ország számára sem, mivel a helyi sajátosságok figyelembevételével, bizonyos esetekben (például az adott népcsoport diaszpóra szerű tagoltsága, vagy épp különböző határváltozások miatt – ami hazánk esetében is megjelenő érv) kifejezetten kívánatos lehet a lakóhely követelményének „elengedése" az aktív választójogi feltételek közül.

3.4 A magyar szabályozással és gyakorlattal kapcsolatban felmerülő kritikák

Ahogyan arról ezen fejezet bevezetőjében is szót ejtettem, a Vjt. és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) által kialakított – a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazati jogával összefüggő – szabályozással szemben számos kritika fogalmazódott meg. A következőkben ezen pontokat vizsgálom meg.

3.4.1 A belföldi lakóhely követelményének „eltörlése" miatt felmerülő – jogon kívüli – kritikák

Mint már korábban utaltam rá, a belföldi lakóhely előírásának kérdése körében számos metajurisztikus érv is megjelenik, amelyek vonatkozásában fontosnak tartom néhány

[154] Lásd: CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. 196-197.
Hasonló szabályozás más országokban is megfigyelhető. Így például *Uruguayban* az állandó lakos külföldiek 15 év után már szavazhatnak, anélkül, hogy állampolgárokká kellene válniuk. *Portugáliában* pedig a parlamenti választásokon és az országos népszavazáson a különleges jogállással rendelkező brazil állampolgárok is szavazhatnak. Ez a lehetőség főleg a viszonossági gyakorlatból, a bilaterális megállapodásokból és a nyelvi-kulturális-történeti közelségből vezethető le. Lásd bővebben: HALÁSZ Iván: Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. *Acta Humana 2007/3. szám.* 3-21.
[155] Egyes európai és Európán kívüli országok gyakorlatát lásd bővebben: FÁBIÁN i. m. 8-10.

szempont tisztázását, annak érdekében, hogy ezen érvek ne zavarják a valós alkotmányjogi kérdés (konfliktus) megértését és elemzését (illetve lehetséges feloldását).

A választójog lakóhelyhez kötöttségének kérdése – a rendszerváltást követően, ahogyan arra már korábban utaltam – először 1993-ban merült fel. Az akkori ellenzék körében többen is felszólaltak a belföldi lakóhely követelményének megtartása mellett, egyúttal a javaslat ellen. Ezek közül az egyik felszólaló így érvelt: „*Nem támogatjuk azért, mert elvileg sem tartjuk helyesnek, hogy Magyarország legfontosabb belpolitikai kérdéseiben olyanok is döntsenek, akik nem élnek Magyarországon, akik nem adófizető polgárai az országnak, és akik a két választás között semmilyen formában sem tudják az általuk választottakkal kapcsolatos véleményüket elmondani, ráadásul sokaknak semmilyen kötődése nincs is már az országhoz”.*[156] Ezen érvelés a korábban ismertetett EJEB gyakorlatban sem ismeretlen, a testület ugyanis a *Polacco and Garofalo v. Italy* ügyben hasonló indokolással támasztotta alá a belföldi lakóhely előírásának szükségességét.

A fenti idézetben elhangzó érvek a Vjt. vitája során is felmerültek, elsősorban a szűkebb politikán kívüli oldalról.[157] A leggyakrabban ismételt ellenérvek a belföldi lakóhely követelményének eltörlésével szemben tehát az adózás helyére, a tényleges politikai befolyásra, valamint a döntések határon túli magyarságra való hatásaira irányultak.[158]

Az EJEB gyakorlatából a fenti érvekkel kapcsolatban két ügyet érdemes kiemelni. Egyfelől az *Oran v. Turkey* ügyet, amelyben az EJEB elismerte az állam jogos igényét arra, hogy korlátozza a külföldön élő állampolgárok befolyását a választás eredményére.[159] Ezzel szemben a *Vámos és társai kontra Magyarország* ügyben teljesen ellentétesen érvelt a testület: lehetővé tette ugyanis az államnak, hogy a külföldön lakó állampolgároknak egy eljárási előnyt biztosítson (konkrét ügyben a postai szavazás lehetőségét), ami a másik oldalról hátrány az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.[160] Jól látható tehát – amire a korábbiakban is utaltam –, hogy az EJEB mindig a helyi sajátosságokra

---

[156] KOVÁCS i. m. 99.

[157] Lásd: http://velemenyvezer.blog.hu/2011/01/31/kap_szavazati_jog_nehez_kerdes, továbbá: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol

[158] Lásd: CSERNY 2014b i. m. 27-28. A politikai vitában több hasonló érv is elhangzott. Így pl. „*Álláspontunk szerint annak kell szavazni Magyarország követendő politikájáról, aki itt él, részt vesz a közteherviselésben, például fizet adót, másrészt pedig viseli döntéseinek a következményeit*”. Lásd: PÁL Gábor: Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia – A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In: CSERNY i. m. 189. Lásd továbbá: HASZNOS Viktória: Legyen-e a határon túli magyaroknak képviselete az országgyűlésben? In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SULYOK Márton: *Kérdőív az alkotmányozásról 2011.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011. 32.

[159] Lásd: *Oran v. Turkey*, Judgment of 15 April 2014., no. 28881/07 and 37920/07.

[160] Lásd: *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

figyelemmel hozza meg döntéseit, így a fenti ellenérvekkel kapcsolatban sem tudunk egyértelmű iránymutatást meghatározni az EJEB gyakorlatából.

A politikai vitákban és a közéletben megjelenő kritikák tekintetében a fő megválaszolandó kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójog nélkül. Az állampolgárokat ugyanis az Alaptörvény alapján jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik. Természetesen számos jogosultság (sőt kötelezettség) esetében maga az Alaptörvény alkalmaz szűkítő feltételeket. Például a békés gyülekezéshez való jog sem gyakorolható egyedül, hiszen annak fogalmi eleme a többes gyakorlás. Ehhez hasonlóan a választójog tekintetében is megjelennek korlátok: pl. az életkorhoz kötés, illetve az állampolgárság. Ahogyan fentebb az egyes országok gyakorlatánál láthattuk, a belföldi lakóhely követelményének előírása is egy gyakori szűkítő feltétel. Azonban ezzel együtt azt is láthatjuk, hogy az EJEB gyakorlatával összhangban annak eltörlése sem sérti az EJEE előírásait. Mindezek figyelembevételével azonban álláspontom szerint az általános választójog immanens eleme, hogy az minden állampolgárra kiterjed, aki megfelel az általános feltételeknek (azaz például nagykorú és egyéb okból nincs kizárva a választójogból). Véleményem szerint ugyanis főszabály szerint az állampolgárság együtt jár a választójoggal. Egyetértve ugyanis TÓTH Károly álláspontjával, úgy vélem, hogy a választójog általánosságának elve nem engedi meg a különbségtételt a választójogosultság megléte tekintetében az alapján, hogy valakinek az ország határain belül vagy kívül van a lakóhelye. Ennek oka, hogy a választójog csak úgy értelmezhető, mint állampolgársághoz kapcsolódó politikai alapjog[161], amelyeket viszont az államok tipikusan a politikai közösség tagjainak[162], azaz az állampolgároknak[163] tartanak fenn.[164] TRÓCSÁNYI László ezzel összhangban azt is hangsúlyozza, hogy a határokon kívül élő magyar állampolgárok is egyértelműen a politikai közösség részei[165], már pedig a választójogosultság feltétele az adott politikai közösséghez való tényleges tartozás.[166] Így ugyan elfogadható korlátozás lehet a belföldi lakóhely előírása (mint ahogyan azt Magyarország is alkalmazza a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon), de főszabálynak a belföldi lakóhely előírásának mellőzését kell tekintenünk. Így, ha ezt a jogalkotó mégis előírja, akkor az előírás

[161] Lásd bővebben: TÓTH i. m. 204.
[162] Amelynek határait az állampolgársághoz kötéssel, esetleg a belföldi lakóhely megkövetelésével húzhatunk meg.
[163] Az Alkotmánybíróság az 52/2009. (IV. 30.) AB határozatában kimondta, hogy az állampolgároknak fenntartott jogok tipikusan állam-közeli jogok, amelyek nagyrészt az állam működésében való részvételt teszik lehetővé.
[164] E tekintetben a német alkotmánybíróság is az állampolgári jogok közzé sorolja a Bundestag megválasztására vonatkozó jogot. Lásd: BODNÁR 2014. i. m. 79.
[165] TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: SCHANDA – TRÓCSÁNYI i. m. 68.
[166] DOMAHIDI 2009b. i. m. 2688.

okát kell megindokolnia, és nem azt, ha adott esetben mégsem követeli meg azt a választói jogosultság feltételeként.[167]

A fentieken túl röviden érdemes azt is rögzíteni, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra ugyanúgy kiterjednek a belföldi jogszabályok, mivel azok esetében a személyi hatály (ha azt az adott jogszabály nem szűkíti le, mint ahogyan teszi azt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 1. §-a) minden magyar állampolgárra kiterjed, tartózkodjék a világ bármely pontján. Így ha egy belföldi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár Londonban elkövet egy bűncselekményt, akkor az nem csak a Scotland Yard eljárását alapozza meg, hanem a magyar bűnüldöző hatóságokét is. Ezen példa természetesen számos más törvényre is igaz lehet (így a magyar Ptk. is alkalmazható lehet külföldön). Így azon érv, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra semmilyen esetben sem hatnak ki az Országgyűlés vagy épp a Kormány által hozott döntések, ebben a formában egész biztosan nem helytálló. A jogszabályok mellett természetesen említhetnénk a különböző gazdasági döntéseket is, amelyeknek szintén számos esetben lehet kihatása a határon túli magyarságra is. A Magyarországon történő adófizetés (ide nem értve a vásárlás során keletkező ÁFA fizetés esetét) kérdése tekintetében (az ellenérvek között ugyanis gyakorta megjelenik azon érv, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok nem itthon fizetnek adót) pedig egyetlen adatot érdemes rögzíteni: a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által közzétett 2017-es évre vonatkozó foglalkoztatottsági adatok szerint – a közfoglalkoztatottak számával együtt – a foglalkoztatottak száma nagyságrendileg 4,5 millió főre tehető[168], azaz ennyi személy fizet ma személyi jövedelemadót hazánkban, amihez ha hozzászámoljuk az egyéni vállalkozókat, akkor is jól látható, hogy a több mint 8 millió választópolgárnak közel sem a teljes része fizet bármilyen jövedelem típusú adót ma Magyarországon – már csak azért sem, mivel a foglalkoztatottak számában nem kizárólag a magyar állampolgárok szerepelnek. Emellett pedig azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy számos olyan, belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgár létezik, akik külföldön dolgoznak, így jövedelem típusú adójukat is

[167] ORBÁN Balázs egy tanulmányában úgy fogalmaz, hogy nem tagadható, hogy a választójog sok esetben elválik az állampolgárság intézményétől, ugyanis a választójognak nem kizárólagos keletkeztető pozíciója az állampolgárság. Erre alapozva sokan igyekeznek azt indokolni, hogy a választójogot élesebben el kell választani az állampolgárságtól. Ezen törekvések azonban az állampolgárság jogintézményi devalválódásához vezethetnek. Lásd: L. Sarah SONG: *Democracy and Noncitizen Voting Rights.* Citizenship Studies, vol 13. 2009. 615. Továbbá: ORBÁN Balázs: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: CSERNY i. m. 156.

[168] A KSH adatai szerint egészen pontosan 4 445 000 fő.
Lásd: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/fog/fog1710.html

ott és nem itthon fizetik meg, mégis rendelkeznek választójoggal, és azt senki nem is vitatja el tőlük.

A fentiek alapján megállapítható, hogy – az EJEB és a nemzetközi gyakorlat tükrében is – a gyakran felhozott nem jogi jellegű érvek nem indokolják az aktív választójog általános jelleggel történő belföldi lakóhelyhez kötését.

Ezen pontban tárgyalt – elsősorban jogon kívüli, vagy a választójog általánosságának és egyenlőségének elvétől különböző – ellenérvek között érdemes megjegyezni azt a 2014-es országgyűlési választások előtt megfogalmazott kritikát is, miszerint csak azért került kiterjesztésre a választójog a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokra, mivel a körükben a jobboldali kormánypártok (Fidesz és a KDNP) támogatottsága a meghatározó – így a kiterjesztésre csak politikai haszonszerzés szándékával került sor. Ahogyan arra tanulmányom bevezetőjében is utaltam, az általános választójog bővítésére mindig akkor kerül sor, amikor a mögött valamilyen politikai haszonszerzési szándék is megfogalmazódik. Ha megvizsgáljuk a 2014-es országgyűlési választások eredményét, akkor láthatjuk, hogy a határon túli választópolgárok által leadott 127 633 érvényes listás szavazat közül 122 638 szavazat a Fidesz-KDNP listájára érkezett.[169] Ez a szavazatok több mint 96 %-át jelenti. Ez alapján a fenti „vádat" nehéz lenne cáfolni, de úgy vélem, hogy arra nincs is szükség, mivel a választójog kiterjesztése – ahogyan azt az EJEB gyakorlatából is láthattuk – alkotmányos keretek között történt, így ezen eredmény színtisztán politikai kérdés (melyik párt támogatottsága a nagyobb a határon túl). Így ezen százalék tovább erősíti a hipotézisben megfogalmazott elvet a választójog általánosságának kiterjesztésére vonatkozóan. A másik hasonló jellegű ellenérv az volt a kiterjesztéssel szemben, hogy az túlzottan sok listás mandátum sorsáról tud dönteni, így adott esetben egy választást jelentős mértékben tud befolyásolni. Ezzel összefüggésben két dologra szeretném felhívni a figyelmet. Egyfelől, hogy a határon túli választópolgároknak – ahogyan azt a következő pontban részletesen kifejtem – csak ún. „félszavazata" van, azaz csak pártlistára szavazhatnak. Így önmagában az a kritika, hogy jelentős mértékben befolyásolhatják a választások kimenetelét, már önmagában féligazságnak tekinthető. A másik fontos szempont a 2014-es országgyűlési választások eredménye: a listákra összesen érkező 4 845 476 szavazatnak (amiben már a kompenzációs szavazatok is benne vannak) a külhoni listás szavazatok (127 633 szavazat) mindössze a 2,63 %-át tették ki. Ez alapján pedig a külhoni voksok mindösszesen 2-3

[169] Lásd: LÁSZLÓ Róbert: A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In: CSERNY i. m. 125-126.

parlamenti mandátumról döntöttek. Így jelenleg azon állítás, miszerint a külhoni magyarság jelentős mértékben tudná befolyásolni a választások eredményét, semmiképpen nem igazolható.[170] Természetesen egy szorosabb belföldi választási eredménynél, illetve egy jelentősebb létszámú határon túli regisztrációnál ez az állítás felülvizsgálatra szorulna (ha a jelenlegi kormánypártok támogatottsága a külhoni magyarság körében továbbra is 96 % körül mozogna), de ebben az esetben sem lenne szabad elfelejteni, hogy a magyar országgyűlési választásokon alkalmazott vegyes választási rendszer 106-93 arányban az egyéni jelöltek felé billen, akikre pedig a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak.[171]

3.4.2 A Vjt. által kialakított rendszer egyenlőségének kérdése

Az előző pontban tárgyalt, főképp politikai jellegű ellenérvek elemzését követően fontos megvizsgálni a korábbiakban felvetett alkotmányjogi konfliktus (azaz a választójog egyenlőségének kérdése) és a Vjt. által a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tekintetében kialakított rendszer viszonyát. E szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok (a Vjt. 12. §-a alapján) csak egy szavazattal rendelkeznek (szemben a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokkal, akik egy országos pártlistára és egy egyéni jelöltre adhatják le voksukat), így csak valamely pártlistára szavazhatnak. A kritikai hangok ezzel összhangban leginkább a választójog egyenlőségének elvét vélik sérülni (ennek helytállósága esetén azonban – a korábban írtak szerint – alapjogsérelmet kellene megállapítani). A továbbiakban ezért a választójog egyenlőségének a kialakított rendszerrel való kapcsolatát tekintem át.

---

[170] Az egyes visegrádi országokban a külföldön élő választópolgárok szavazatának súlya a mandátumok kiosztásakor a következőképpen alakul: Csehországban kezdetben (2006-ot megelőzően) gyakorlatilag súlytalanok voltak ezen szavazatok, 2010-re azonban jelentősen megnőtt ezen szavazók száma és így azok szavazatainak a súlya is; Szlovákiában igen csekély hatással vannak ezen szavazatok a parlamenti választások arányára; Lengyelországban pedig egyes számítások szerint a külföldön leadott voksok nem befolyásolják a választás eredményét. Lásd: HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien: Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In: CSERNY i. m. 68-80.

[171] Egy további vizsgálandó kérdés lehet a külföldön élő választópolgárok irányába folytatott kampány tevékenység és annak megvalósítási nehézségei. Ez azonban túlmutat a jelen tanulmányon. Részletesebben lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In: CSERNY i. m. 197-209.

JAKAB András egy tanulmányában úgy fogalmazott, hogy bár sem a PPJE-ből, sem az EJEE-ből nem származik arra nézve kötelezettség, hogy a külföldön élő állampolgároknak választójogot kellene biztosítani, ha az állam mégis így dönt, akkor annak a belföldön élőkkel azonos tartalmúnak és súlyúnak kell lennie.[172] Ezen tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy azokban az országokban, ahol biztosítják a választójogot a külföldön élőknek, ott vagy teljesen egységesen besorolják őket a hazai választási rendszerbe (eredeti honi lakóhelyükön beszámítva a szavazataikat: pl. Ausztria, Finnország és Spanyolország), vagy egy előre meghatározott, jellemzően fővárosi választókerületben számítják be szavazataikat (pl. Lengyelország, Grúzia, Litvánia, Lettország, Moldávia), vagy pedig egész külön képviselői keretet alakítanak ki számukra (pl. Olaszország, Horvátország, Franciaország, Macedónia, Portugália).[173] BODNÁR Eszter pedig azt emelte ki, hogy a kialakított választási rendszer a választójog egyenlőségének elvétől való eltérést okoz, hiszen a választópolgárok szavazatának száma nem egyenlő, azaz a választójog egyenlősége kettős követelményének egyik elemét sérti.[174]

A fentiek tükrében elsőként fontos rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában kiemelte azt a 63/B/1995. AB határozatában már rögzített gondolatot, miszerint „*[…] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét*”[175], e törvényhozói szabadságnak pedig csak az Alaptörvény szab kereteket. Az Országgyűlés tehát ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja. Úgy köteles tehát ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát, a választójog „*olyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa*

[172] JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers 2011/38.*, 2-3.
[173] Uo. 3.
[174] BODNÁR Eszter: A határontúliak választójogának egyenlősége. In: CSERNY i. m. 11-25. (a továbbiakban: BODNÁR 2014b)
[175] Lásd: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Indokolás [33] pontja.

gyakorlásának feltételeit és jogszabály […] határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.”[176]

Az Országgyűlés ezen szabadsága keretében, valamint az EJEB gyakorlatából fakadó követelmények (azaz a helyi sajátosságok) figyelembevételével döntött tehát úgy, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak országos pártlistákra voksolhatnak. Az országgyűlési vita során elhangzó érv szerint: „*[h]a valaki nem rendelkezik állandó lakóhellyel, akkor egyébként sem különösebben ésszerű, hogy állandó lakóhely szerinti egyéni körzeti jelöltre szavazzon, mert miután ő nem ott lakik, az az ember őt biztosan nem fogja képviselni, annak a körzetnek a dolgaiba meg nem is nagyon tud beleszólni.*” A „félszavazatos” rendszer bevezetésének egyik oka tehát a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egyéni választási rendszerbe történő becsatornázásának nehézsége volt. E tekintetben kérdés azonban, hogy e nehézség lehet-e önmagában *legitim célja* a választójog egyenlőségének követelményétől való eltérésnek, azaz végső soron az alapjog korlátozásnak. A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi szavazásának megvalósítása vonatkozásában két lehetőség merült fel: vagy valamelyik belföldi egyéni választókerület választópolgárai közé kellett volna besorolni a határon túli választópolgárokat, vagy pedig önálló külföldi egyéni választókerülete(ke)t kellett volna létrehozni számukra. Utóbbi bevezetésére a Vjt. országgyűlési vitájában a T/5006/12.[177] és a T/5006/24.[178] számon előterjesztett módosító javaslatok tettek kísérletet (amelyek végül nem kaptak parlamenti többséget). Ezek szerint egy külföldi egyéni választókerületet kellett volna létrehozni, amelyben a kiosztható mandátumok száma az abban leadott szavaztok számától függött volna. A belföldi egyéni választókerület választópolgárai közé történő besorolás és a külföldi egyéni választókerület létrehozása is az egyenlőség elvének sérelmét igyekezett volna kiküszöbölni. Paradox módon azonban ezek bizonyos szempontból pont, hogy az egyenlőség elvét sértették volna. Az egyenlőség elvének általános kérdéseinél láthattuk ugyanis, hogy az azt is jelenti, hogy megközelítőleg ugyanannyi választópolgár válasszon meg egy egyéni választókerületben induló jelöltet. Ebből pedig az következik, hogy az egyéni választókerületeknek egymáshoz viszonyítva közel azonos számú választópolgárt (állampolgárt) kell magukba foglalniuk. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik ugyanis, hogy olyan választókerületeket kell kialakítani, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz lehetőséget biztosít arra, hogy minden választópolgár

[176] Lásd: 63/B/1995. AB határozat.
[177] http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf
[178] http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf

szavazatának egyenlő súlya legyen.[179] Ezzel összhangban elsősorban arra a kérdésre kell választ adni, hogy alkotmányos keretek között megvalósítható lenne-e egy olyan választási rendszer, amely a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok részére is biztosítja az országos listára való voksolás mellett az egyéni jelöltre történő szavazás lehetőségét is?

Elsőként vizsgáltjuk meg azt az eshetőséget, ha csak egy külföldi egyéni választókerület jönne létre (mint ahogyan azt a fent említett módosító javaslatok szerették volna). Ebben az esetben a belföldi egyéni választókerületekhez képest a külföldi egyéni választókerület jóval nagyobb lélekszámú lenne, ami azonban ugyanúgy felvethetné az egyenlőség elvének sérelmét[180] (arról nem is beszélve, ha ebben az egyéni választókerületben esetleg nem is egy, hanem több mandátum kerülne kiosztásra), ugyanis ezen megoldás ellentétes volna az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában és a Velencei Bizottság 190/2002. számú iránymutatásában[181] rögzített elvekkel. Ugyanez a helyzet állna elő abban az esetben is, ha több külföldi egyéni választókerület jönne létre, ráadásul ebben az esetben azzal a problémával is meg kellene birkóznia a jogalkotónak (már amennyiben meg akar felelni az Alkotmánybíróság és a Velencei Bizottság kapcsolódó iránymutatásának), hogy a külföldi egyéni választókerületek területi nagysága adott esetben a teljes Egyesült Államok területét felölelné (hiszen könnyen előfordulhat, hogy az Egyesült Államokban élő magyarság összlétszáma tenne csak ki egy belföldi egyéni választókerület szerinti lélekszámot). Hasonló gondot okozna és nemzetpolitikai oldalról szintén megnehezítené az ott élő magyar nemzetiség életét, ha Magyarország Erdély vagy épp a Felvidék területét kívánná saját hatáskörében egyéni választókerületekre felosztani. További nehézséget okozna a választójog egyenlőségének érvényesülése tekintetében az is, hogy az egyes külföldi egyéni választókerületeknek a lélekszáma erősen függne az ott élő külhoni állampolgárok regisztrálási hajlandóságától is.[182] Mindezek alapján jól látható, hogy a külföldön élő választópolgárok számára a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokhoz hasonló kettős szavazati jog biztosítása számos nehézségbe ütközne, és amíg egyfelől kiküszöbölné a „félszavazat" miatti egyenlőtlenséget, egy másik szempontból (a választókerületek kialakítása szempontjából) épp, hogy egyenlőtlenséget eredményezne. Az sem jelentene hatékony

[179] GÁRDOS-OROSZ i. m. 31.
[180] Erre azonban láthatunk ellen példát is. Franciaországban és Portugáliában a külföldön élő állampolgárok részére létrehozott egyéni választókerültekben élő választópolgárok száma több mint a kétszerese a belföldi választókerültek választópolgári létszámához képest.
[181] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 2. alpontját.
[182] A határon túli állampolgárok választási regisztrációjának szükségességét pedig az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában kifejezetten megerősítette.

megoldást, ha a külföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokat a belföldi egyéni választókerületekbe sorolnák be, hiszen egyfelől ezáltal jelentősen befolyásolni lehetne az adott belföldi egyéni választókerület végeredményét (arra pedig nem lehetne jó megoldást találni, hogy az egyes egyéni választókerületekbe milyen szempontok alapján sorolnák be a határon túli választópolgárokat), ami pedig felvetné a garrymandering[183] kérdését, másfelől pedig felborulnának a belföldi egyéni választókerületek közötti arányok, amely megint csak sértené a választójog egyenlőségének elvét. Jól látható tehát, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében az egyéni választókerület(ek) alkotmányos elvekkel konform kialakítása ugyanúgy felvetné a választójog egyenlőségének sérelmét, mint a jelenlegi „félszavazatos" rendszer, így a jelenlegi szisztéma bevezetésének legitim célja az egyenlőség elvét legkevésbé sértő megoldás kialakítása volt.

A fentiek mellett ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy a korábban ismertetett nemzetközi példák (különösen az egyes országok – így pl. Olaszország – gyakorlata) alapján természetesen megvalósítható lenne a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében is a kettős szavazat lehetősége. Az Alaptörvényből ugyanis nem következik annak követelménye, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre, de annak ellenkezője sem. Ezzel összefüggésben azt is fontos hangsúlyozni, hogy hasonlóan a nemzetiségek kedvezményes mandátumának rendszeréhez[184], a jogalkotónak lehetősége lenne egy kedvezményes rendszer kialakítására a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tekintetében (ami ugyanúgy összhangban állna az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével), amely alapján úgy biztosíthatná számukra az egyéni jelöltekre való szavazás lehetőségét, hogy a fentebb ismertetett követelményeknek (azaz a választókerültek közötti effektív egyenlőség előírásának) a kialakított egyéni választókerület(ek) nem felelne/felelnének meg. Ettől függetlenül az ebből következő, fentebb írt egyenlőség sérelem ugyanúgy fennállna (csak a korábbiakban ismertetettekhez képest ellenkező előjellel).

A kettős szavazat biztosítása tehát álláspontom szerint nem oldotta volna fel a fennálló problémát, sőt azt csak tovább bonyolította volna. Kérdés ugyanakkor, hogy a „félszavazat" miatti egyenlőtlenség ténye hogyan oldható fel alkotmányos érvekkel, egyáltalán lehetséges-e annak feloldása a szükségességi-arányossági teszt alapján. Az EJEB a *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia* ügyben hozott döntésében rögzítette, hogy az egy ember egy

[183] Lásd: TÓTH i. m. 208.
[184] Lásd: KURUNCZI 2014. i. m.

szavazat elve nem követeli meg a választójog ún. effektív egyenlőségét.[185] Az EJEB kifejtette ugyanis, hogy a választójog egyenlőségének elvéből nem következik, hogy minden szavazatnak szükségképpen egyenlő súlyúnak kell lennie a választás kimenetelét tekintve. Természetesen az EJEB ezen döntése csak akkor lenne teljesen helytálló a vizsgált probléma esetén, ha az egy ember egy szavazat elve alatt azt értenénk, hogy egy embernek valójában két szavazata van, és az ebben való eltérést értelmeznénk úgy, ami az EJEB fenti döntéséből fakad. A „félszavazatos" rendszerből fakadó egyenlőtlenség esetleges feloldásának kiinduló pontja éppen ezért elsősorban az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata kell hogy legyen. Ebben a döntésében ugyanis kimondta az Alkotmánybíróság az előzetes regisztráció alkotmányosságának vizsgálata kapcsán, hogy a választópolgárok közössége nem képez homogén csoportot. A csoport-képzési tényező pedig nem más, mint a belföldi lakóhely megléte illetve annak hiánya. Már pedig ebből a szempontból a választópolgároknak két csoportja különíthető el: akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel és akik nem. A diszkrimináció pedig csak homogén csoporton belül értelmezhető.[186] Így ezen elvből következően azt mondhatjuk, hogy nem tekinthető indokolatlan különbségtételnek az, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak csak egy szavazata van. Természetesen ebből a logikai okfejtésből kiindulva akár az is indokolható lenne, hogy a külföldi egyéni választókerületek lélekszáma eltérjen a belföldi egyéni választókerületekétől. Abban az esetben azonban, ha a belföldi és a külföldi egyéni választókerületek lélekszáma közötti különbséget ezen logika alapján elfogadjuk, akkor a „félszavazat" megoldását is alkotmányosnak és ezáltal szükséges korlátozásnak kell tekintenünk. Ebben az esetben is hangsúlyozni kell az EJEB azon álláspontját, hogy a lakóhely követelményével kapcsolatban (és ez a kialakított szabályozásra is vonatkozik) mindig figyelemmel kell lenni a helyi sajátosságokra. Így véleményem szerint minden egyes tényezőt figyelembe véve a jelenleg kialakított „félszavazatos" rendszer ugyan kétségtelenül sérti az egyenlőség elvét, az attól való eltérés az alapjogi teszt alapján szükségesnek tekinthető. Az arányosság kérdésének vizsgálata tekintetében pedig megállapítható, hogy a fentebb (az egyéni választókerületek megvalósítása vonatkozásában) ismertetett alternatívák tükrében, illetve azokhoz viszonyítva

[185] Ennek kapcsán Joseph FISHKIN tanulmányában arra az álláspontra jut, hogy az egy ember egy szavazat doktrínája valójában meghatározott (jól körül határolt) csoportok erejének védelméről szól. Ezért álláspontja szerint a megválaszolandó fő kérdés, hogy e csoportokba valamennyi adott állam joghatósága alá tartozó személyt bele kell-e érteni, vagy csak a választójoghoz szükséges életkort elérő állampolgárokat. Lásd bővebben: Joseph FISHKIN: Weightless Votes. *The Yale Law Journal (2012/4/4).* 1888., továbbá: Hans A. VON SPAKOVSKY – Elisabeth SLATTERY: *One person, one vote: Advancing electoral equality, not equality of representazion.* http://www.heritage.org/research/reports/2015/09/one-person-one-vote-advancing-electoral-equality-not equality-of-representation

[186] Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat Indokolás [89]-[90] pontjait.

– amennyiben az egyenlőség elvének teljesen meg akarunk felelni, így a kedvezményes szabályok alkalmazását is elvetjük – a jelenleg alkalmazott „félszavazatos” rendszer arányos korlátozásnak tekinthető. Végezetül fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkének (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy *annak teljességét* magyarországi lakóhelyhez kötheti. Ebben az esetben pedig nem másra került sor, minthogy a jogalkotó a választójog teljességét (azaz mindkét szavazat leadásának lehetőségét) magyarországi lakóhelyhez kötötte.

3.4.3 A levélben szavazás „problémái”

A fentiekben a választójogot és a belföldi lakóhely követelményét a választójog egyenlőségének szempontjából vizsgáltam. Emellett azonban fontos kitérni a szavazatok leadása körében felmerülő alkotmányossági kérdések elemzésére is, amelyek tekintetében ugyancsak elengedhetetlen a közbeszédben jelenlévő, sokszor metajurisztikus érvek ismertetése.

A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogának gyakorlásával összefüggésben a jogalkotó a Ve. megalkotásakor úgy döntött, hogy ezen választópolgárok szavazatukat levélben adhatják le.[187] A Ve. szabályai szerint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár[188] a választási levélcsomagot (amely tartalmazza a szavazólap

[187] A Ve. a 274-291. §-aiban rendelkezik a levélben szavazásról.

[188] A Ve. 266. § (2) bekezdése szerint „*a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt* [veszi fel az NVI], *aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben*.” Jól látható tehát, hogy összhangban az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatával, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak külön regisztrálniuk kell a választói névjegyzékbe. A Ve. 97. § (1) bekezdés b) pontja alapján *„[a] Nemzeti Választási Iroda törli a központi névjegyzékből a kérelmére névjegyzékbe vett, külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárt […] b) a névjegyzékbe vétele napjától számított tíz év elteltével; […]”.* A Ve. ezen rendelkezéséből az következik, hogy egy magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár a választói névjegyzékbe történő regisztrálását követően tíz évig automatikusan rajta marad a névjegyzéken (kivéve, ha törlését kéri abból, vagy elveszíti választójogát, esetleg elhalálozik – és utóbbiról a magyar állam is tudomást szerez). Ez azonban azzal a veszéllyel járhat, hogy mivel a határon túli választópolgár részéről nincs visszacsatolási kényszer, a magyar állam adott esetben nem fog tudomást szerezni az érintett személy lakcímváltozásáról vagy elhalálozásáról. Ezekben az esetekben azonban az NVI az érintett személy részére (a korábbi regisztrálásakor megadott lakcímre) továbbra is meg fogja küldeni a választási levélcsomagot, amit így nagy eséllyel illetéktelen személyek fognak kitölteni és visszaküldeni, ami pedig egyértelműen a választás tisztaságát veszélyezteti. E problémára azonban könnyen megoldást lehet találni, akár azáltal, hogy minden választás vagy népszavazás előtt (amelyeken a határon túli állampolgárnak a jogszabályok választójogot biztosítanak) az érintett személynek akár levélben, akár elektronikusan, vagy személyesen meg kell erősítenie regisztrációját (természetesen személyének megfelelő azonosítása mellett). Megállapítható tehát,

mellett többek között a választópolgár azonosítására vonatkozó azonosító nyilatkozatot is) vagy postai úton juttatja el a Nemzeti Választási Irodához a választást megelőző nap 24 óráig, vagy a választást megelőző 15 napon belül (beleértve a külképviseleti szavazás napját is – ami az amerikai kontinensen a választást megelőző nap, a többi esetében a választás napja) eljuttatja (nem is feltétlenül személyesen) a külképviseleti választási irodába, esetleg a magyarországi választás napján juttatja el bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába.

A levélben szavazás intézményével összefüggésben már a Ve. országgyűlési vitája során számtalan kritika fogalmazódott meg. A kritikai észrevételek egy része a levélben szavazás módszerével szemben hangzott el[189], további éles vitát pedig az generált, hogy sokak szerint diszkriminatív szabályozást vezetett be a jogalkotó azáltal, hogy a levélben szavazást csak a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára biztosította, és erre a belföldi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgároknak nem adott lehetőséget. Így a kritikusok szerint előfordulhat, hogy amíg két, külföldön amúgy egymás szomszédságában élő választópolgár közül az egyik élhet a levélben szavazás intézményével, így tulajdonképpen lakóhelyéről szinte ki sem mozdulva tudja szavazatát leadni, addig a másik, magyarországi lakóhellyel rendelkező szomszédja el kell, hogy utazzon Magyarország adott országbeli külképviseletére, hogy személyesen adhassa le voksát (voksait!).

A fentiekkel összhangban elsőként fontos kiemelni – amit az ombudsman is megerősített a *6420/2013. számú ügyben kiadott állásfoglalásában* –, hogy a szavaztok leadásának több, nemzetközileg is alkalmazott módszere létezik. Ilyen a személyes szavazás, a külképviseleten szavazás, az elektronikus szavazás, vagy épp a levélben szavazás.[190] Ezen módszerek közül való választás azonban nem alkotmányossági kérdés mindaddig, amíg a megfelelő garanciák biztosításra kerülnek. Így a módszerek kiválasztására – hasonlóan a választási rendszer szabad kialakításához – a jogalkotónak szabad döntési kompetenciája van. Természetesen – összhangban a megfogalmazott aggodalmakkal – a levélben szavazás módszerében a csalást teljes mértékben kizárni nem lehet. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében azonban jelenleg más lehetőség nem megoldható, mivel pl.

hogy e – jogosan felmerülő – problémára a Ve. egyszerű finomhangolásával megoldást lehetne találni, így álláspontom szerint ezen kritika sem indokolná a határon túli állampolgárok szavazati jogának megvonását.

[189] Így például, hogy ellenőrizhetetlen, hogy a választási levélcsomagot ki töltötte ki, tényleg az érintett választópolgár adta-e le a voksát. Vagy épp amiatt fogalmazódtak meg aggályok, hogy a postai úton feladott levélcsomagot illetéktelen személyek kicserélhetik, és ezáltal befolyásolhatják a választás eredményét.

[190] A levélben szavazás intézményét a világon számos ország biztosítja, Európában például Németország is.

Ukrajna, Ausztria vagy Szlovákia esetében (ahol tiltott a kettős állampolgárság) a személyes szavazás kivitelezhetetlen lenne.

A legintenzívebb vita az előzőekben írtak miatt nem is önmagában a levélben szavazás bevezetése miatt zajlott, hanem amiatt, hogy a jogalkotó azt csak a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára biztosította. A kérdést mind az alapvető jogok biztosa (még 2013 őszén), mind pedig az Alkotmánybíróság vizsgálta, és döntötte el azt a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában. Az ombudsman a *7582/2013. ügyben kiadott állásfoglalásában* a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot vette alapul és ez alapján megállapította – amely álláspontot magam is osztom, és korábban már ki is emeltem –, hogy az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata szerint a választópolgárok összessége nem tekinthető homogén csoportnak.[191] A biztos kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság a fenti határozata indokolásában megerősítette – a magyarországi lakóhellyel rendelkezők tekintetében alaptörvény-ellenesének nyilvánított – az előzetes választói regisztrációnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők tekintetében való szükségességét. Ez alapján pedig egyértelműen megállapítható, hogy a lakóhely meglétének kérdése miatt a választópolgárok egésze nem tekinthető homogén csoportnak. Mindezek miatt az ombudsman álláspontja szerint nem jelent hátrányos megkülönböztetést az a tény sem, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak levélben. A biztos ezen állásfoglalásában kiemelt egy – általam is osztott – nagyon lényeges szempontot is. Mégpedig azt, hogy amennyiben feltételeznénk, hogy a Ve. vitatott rendelkezése diszkriminatív (azaz biztosítani kellene a levélben szavazást a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodók számára is), akkor a Magyarországon élő és a szavazás napján itthon tartózkodó választópolgároknak is lehetőséget kellene adni a levélben szavazásra. Abban az esetben ugyanis, ha ez elmaradna, akkor a fenti diszkrimináció melletti lehetséges érvelés analógiájára az is hátrányos megkülönböztetés lenne, ha a belföldi lakóhellyel rendelkezők

[191] Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]-[90]. A választópolgárok homogenitása tekintetében kérdés, hogy mi lehet a csoportképzés alapja. Ahogyan arra korábban már utaltam, a politikai közösség tagjai elsősorban a választópolgárok, azaz az állampolgárok azon része, akiket az alkotmány választójogosultnak tekint. Álláspontom szerint a politikai közösséghez tartozásnak főszabály szerint nem lehet automatikusan alapja a belföldi lakóhely követelményének előírása, bár az effektivitás elvével összhangban előírható annak követelménye is – de ebben az esetben a főszabálytól való eltérést kell indokolni. Ettől függetlenül a választójogosultság terjedelme és gyakorlásának a módja vonatkozásában lehet a különbségtétel alapja – összhangban az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével – a belföldi lakóhely megléte. Hiszen azokról a választópolgárokról, akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel, az állam pontosabb információval rendelkezik (pl. ismeri a pontos lakcímüket), ellentétben a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokkal, akikről az állam csak akkor szerez információt, ha ők aktívan együttműködnek vele. Így a csoportképzés legitim alapja lehet a belföldi lakóhely léte, illetve annak hiánya. E tekintetben tehát nem képeznek homogén csoportot a választópolgárok, ami miatt a választójog terjedelmét (lásd: 3.4.2 alpont) és gyakorlásának módját is csak ennek figyelembe vételével lehet vizsgálni.

között az alapján tennénk különbséget és engednénk meg egyiknek a levélben szavazást a másikkal (a választás napján itthon tartózkodóval) szemben, hogy az a választás napján az ország határain belül vagy kívül tartózkodik. Természetesen a levélben szavazás ilyen jellegű teljes kiterjesztése sem lenne alaptörvény-ellenes, de a fentebb megfogalmazott aggályok, amelyek a levélben szavazásnak természetes velejárói (pl. a levélcsomag elvesztése, más általi kitöltése stb.), még inkább felerősödnének, és a választás tisztaságát veszélyeztetnék.[192] Álláspontom szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők levélben szavazási lehetősége egy szükséges rossz, mivel bár korántsem biztonságos módszer, az ő esetükben – például a kettős állampolgárság bizonyos országokban való tiltása miatt – más lehetőség nem adódik.[193] Így a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők esetében a levélben szavazás biztosításának legitim céljaként és bevezetésének szükségességeként, valamint arányosságaként is ezen szempontot tudjuk megjelölni. A fentiekkel összefüggésben érdemes azt is kiemelni, hogy a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általánosság elvéből nem következett kényszerűen a levélben történő szavazás bevezetése. A törvényhozónak nincs ugyanis alkotmányjogi kötelezettsége, hogy pozitív értelemben gondot viseljen arról, hogy az aktív polgár, aki személyével vagy munkájával összefüggő okból nem tudja a lakóhelyén a választójogát gyakorolni, ezt más módon mégis megtehesse.[194]

A fenti kérdésben az Alkotmánybíróság is állást foglalt a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában, és megállapította, hogy nem eredményez sem a választójogot, sem a diszkrimináció tilalmát sértő alaptörvény-ellenes mulasztást az, hogy a jogalkotó az országgyűlési képviselők választásán a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak – a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkkel ellentétben – nem biztosította a levélben történő szavazás lehetőségét. A testület többségi határozatában a döntés ratio decidendi-je mellett azzal érvelt, hogy bár álláspontja szerint a választópolgárok egésze homogén csoportot képez (ezzel az AB többségi döntésében eltért az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában megfogalmazottaktól), mégis indokolt a választópolgárok közötti

[192] Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a 2014-es parlamenti választásokon 158 654 db választási levélcsomag érkezett a Nemzeti Választási Irodához, amely közül 29 942 érvénytelen szavazat volt. Ez a 19 %-os érvénytelenségi arány is jól érzékelteti a levélben szavazás „nehézségét". Lásd: CSERNY 2014b i. m. 39. Ezen érvénytelenségi okok ORBÁN Balázs szerint részben kiküszöbölhetetlenek (mivel pont a levélszavazatok ellenőrizhetőségét garantálják), más elemei azonban a magyar választási igazgatásban és közigazgatásban bevett gyakorlat és a külföldön élő állampolgárok által megszokott követelmények különbözőségén alapulnak (pl. az „anyja neve" adat nem minden országban része a személy azonosításának) – ezek azonban finomhangolással korrigálhatóak lehetnek. Lásd: ORBÁN i. m. 169.

[193] Lásd illetve vö.: HALÁSZ Iván: A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In: CSERNY i. m. 53-60.

[194] BODNÁR 2014. i. m. 104-105.

különbségtétel, mivel az alkotmányosan igazolható[195] azáltal, hogy a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok szorosabban kötődnek Magyarországhoz (amely szorosabb kötődés például abban is megtestesül, hogy számukra nem egy, hanem két szavazatot biztosított a jogalkotó). A testület több tagja megfogalmazott ugyanakkor párhuzamos indokolást, amelyben az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban foglaltak szerint indokolták volna az indítvány elutasítását. DIENES-OEHM Egon párhuzamos véleményében – amelyhez csatlakozott VARGA Zs. András – a többségi határozat azon részével nem értett egyet, hogy a külföldön tartózkodó választópolgárok homogén csoportot alkotnának. Álláspontja szerint, mivel a lakóhellyel rendelkezők egyéni választókerületi jelölteket is választhatnak, a szavazásuk értelemszerűen Magyarország területén történik (ideérti a külképviseleteket is), ahol a választás lebonyolításának valamennyi szükséges feltétele és garanciális követelménye biztosítható. SALAMON László szerint pedig a levélben történő szavazás Magyarországon lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra történő korlátozásának indoka a választási visszaélések megelőzése és a választások tisztaságának biztosítása. A magam részéről a fent idézett párhuzamos indokolások álláspontját tudom osztani, mivel – ahogyan arra a fentiekben többször is utaltam – véleményem szerint a választópolgárok az alapján, hogy rendelkeznek-e magyarországi lakóhellyel vagy sem, heterogén csoportot alkotnak, amelyek között igenis tehető legitim ok alapján különbség.[196]

Az Alkotmánybíróság fenti érveléséhez érdemes ismételten kiemelni az EJEB gyakorlatából azt a magyar vonatkozású ügyet, amelyben az EJEB szintén a magyar levélben szavazás rendszerét vizsgálta. Ebben a testület kiemelte, hogy az államnak lehetősége van a külföldön lakó állampolgároknak eljárási előnyt biztosítani (a postai szavazás lehetőségével) – ami a másik oldalról akár hátrány is lehet az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.[197]

3.5 Összegzés, konklúziók

[195] Homogén csoportba tartozókat akkor lehet különbözőképpen kezelni, ha annak van észszerű indoka. A határozat két ilyen, egymással összefonódó érvet hoz fel: az effektivitás elvét és az anyagi jogi hátrány kompenzálását. Lásd és az érvelés tekintetében vö.: BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról – Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *JeMa 2016/3. szám*. 5-21.
[196] Vö.: BODNÁR 2014b i. m. 23-24.
[197] Lásd: *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

A fentiekben megvizsgáltam a belföldi lakóhellyel összefüggésben felmerülő általános kérdéseket és a magyar szabályozással szemben felmerülő kritikai észrevételeket is. Mindezek alapján megállapítható, hogy bár a Vjt. és a Ve. által kialakított rendszerrel szemben megfogalmazott ellenérvek között számos olyan is található, amely jogosan került megfogalmazásra (pl. a „félszavazatos" rendszer miatti egyenlőtlenség), azok azonban a jelenlegi történelmi és szabályozási környezetben nehezen, vagy csak ellentmondásos módon lennének feloldhatóak (sok esetben az egyenlőség elvének más okok miatti sérelmével), így a jelenlegi rendszer álláspontom szerint kiállja a szükségesség-arányosság próbáját.

Kérdésként fogalmazhatjuk meg azonban, hogy milyen lehetséges alternatívája lehetne a jelenlegi rendszernek, ha továbbra is a határon túli magyarság választójogának pártján maradunk. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy gyakori az a nézet, miszerint a heterogénebb, vagyis a népesség nyelvi, vallási, etnikai vagy más törésvonalak mentén élesebben tagolt államokban a kétkamarás rendszer a megfelelőbb.[198] A második kamarát ugyanis a területileg vagy lakosságszám alapján nagyobb országokban (pl. Olaszország) sok esetben azért alakítják ki, hogy a sajátos (pl. kisebbségi) érdekeket minél jobban figyelembe tudják venni a döntés meghozatalakor.[199] Magyarországon is a rendszerváltást követően a kétkamarás törvényhozás kialakításának indoka elsősorban a kisebbségek képviseletével összefüggésben merült fel. Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklusban például mind szakmai, mind politikai körökben felmerült a második kamara létrehozása iránti igény – elsősorban a kisebbségek képviseletére alkalmas fórumként.[200] Az Alaptörvény előkészítésekor is felmerült a második kamara bevezetése, amire azonban végül nem került sor.

Jól látható tehát, hogy a képviselet megvalósulhat kétkamarás rendszerben is, ahol a második kamara szolgálhat a nemzetiségek vagy épp a határon túli állampolgárok képviseletére is. Álláspontom szerint abban az esetben, ha az Alaptörvény elfogadásakor megvalósult volna a második kamara, akkor abban mind a nemzetiségek[201], mind pedig a határon túli magyarok képviselete hatékonyabban tudott volna érvényesülni. Mivel ez esetben még erősebb indokok

---

[198] Lásd: SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest 2010. 77. A kétkamarás rendszer gyökerei az angol fejlődésben találhatóak (lásd: PETRÉTEI József: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. *INFO – Társadalomtudomány* 1999. 47. sz. 13.), ahol a második kamarák elsősorban a népképviselet ellensúlyozása érdekében jöttek létre (lásd: DEZSŐ 1998. i. m. 108.), céljuk pedig a kiváltságos rendek, illetve osztályok képviselete volt, amely a rendek megkülönböztetett helyzetére épült. A második világháború utáni tömegdemokráciákban aztán változott a felsőházi tagság jogcíme, ami már nem kiváltságokon alapult, hanem az alapvető társadalmi viszonyok megőrzésében érdekelt alkotóelemekből álló felsőház jellemezte. (lásd: SZENTE i. m. 78-79.)

[199] PETRÉTEI i. m. 13.

[200] DEZSŐ 1998. i. m. 115.

[201] Lásd: KURUNCZI 2014. i. m.

alapján tudtunk volna érvelni a választópolgárok homogenitása ellenében, így teljesen szabadon lehetett volna eltérő választási rendszert létrehozni a számukra. Így a fenti problémák is orvosolhatóak lettek volna és a határon túliak képviselete is megvalósulhatott volna. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény végül az egykamarás rendszer mellett döntött, így a fenti felvetés pusztán teoretikus.

4. Az általános választójog „tudatossági" korlátjairól[202]

Ahogy tanulmányom bevezetőjében is írtam, jelen kutatásomban az általános választójog aktuális kihívásai körében az egyik vizsgált elem az ún. „tudatossági" korlát kérdése. Ezen „elv" szorosan összefügg a belátási képességgel is, amely jelen értelemben inkább egyfajta politikai belátási képességet jelent, azaz, hogy az érintett személy a politikai közösség olyan tagja legyen, aki megfelelő rálátással rendelkezik a népképviseleti szerv tagjainak kiválasztásához.[203] A világban jelenleg alkalmazott választási rendszerek szinte mindegyike tartalmaz ugyanis egy vagy több olyan korlátozást, amely a választópolgár tudatos, jól átgondolt, gondos mérlegelésen alapuló döntését igyekszik garantálni választójoga gyakorlása során.[204] A „tudatossági" korlát tehát egyfajta politikai „érettségként" is értelmezhető, amelynek birtokában kell lenni ahhoz, hogy valaki választójogát gyakorolhassa. Másik oldalról azonban úgy is fogalmazhatnánk, hogy a „tudatossági" korlát létének oka az államnak azon kötelessége, miszerint meg kell védenie a *választási rendszer integritását*. FIALA János meghatározása szerint ez azt jelenti, hogy az államnak ki kell zárnia a választójog gyakorlásából az olyan választópolgárokat, akik például belátási képességük teljes vagy részleges hiánya miatt nem tudnak felelősen dönteni választójoguk gyakorlása során.[205] A választási rendszer integritásának védelme ugyanis elsősorban az állam – választójoggal összefüggő – objektív intézményvédelmi kötelezettségéhez kapcsolódik. Ennek keretében pedig az állam mint az alapjog kötelezettje köteles az alapjog által garantált jogok védelmére,

[202] Tanulmányom ezen pontja tekintetében ismételten fontosnak tartom kiemelni, hogy hasonlóan a 3. pontban elemzett belföldi lakóhely követelményének és a választójognak a viszonyához, itt is számos jogon kívüli érv mérlegelése és ismertetése szükséges. Ez különösen fontos a kiskorúak választójoga vonatkozásában, mivel ott a szociológiai, demográfiai szempontok sokkal erőteljesebben jelen vannak, mint bármelyik más – tanulmányomban vizsgált – választójogi kérdésnél.
[203] BODNÁR 2014. i. m. 185.
[204] Vö.: Stefan OLSSON: Children's Suffrage (A Critique of the Importance of Voter's Knowledge for the Weel-Being of Democracy). *The International Journal of Children's Rights 2008/16.*, 62-67.
[205] Lásd: FIALA i. m. 109.

valamint az alapjog érvényre juttatása körében köteles az alapjogi intézmény védelmére is[206] – ez pedig magában foglalja a választás tisztaságának megóvását[207].

4.1 Szavazati jogot a gyerekeknek? A családi választójog dilemmája

Az általános választójog „tudatossági" korlátjai közé tartozik az életkori korlátozás is, amely létének elsődleges oka, hogy a jogalkotó azt vélelmezi, hogy a választópolgárnak be kell töltenie egy bizonyos életkort ahhoz, hogy megfontolt és körültekintő döntést tudjon hozni szavazata leadásakor.[208] Kérdés ugyanakkor, hogy meghatározható-e kellő objektivitással ez az életkori határ? Egyáltalán lehetséges-e ezt pontosan kijelölni? De továbbmenve azt is feltehetjük kérdésként, hogy szükség van-e egyáltalán életkori határokra? És amennyiben ezen kérdésre nemmel tudunk felelni, akkor milyen lehetséges megoldási utak állnak előttünk, és azoknak milyen alkotmányossági buktatói vannak? Kutatásom jelen pontjában a fenti kérdéseket vizsgálom meg.

4.1.1 A választójog életkorhoz kötésével összefüggésben felmerülő általános szempontok, fogalmak

A választójog életkorhoz kötése a történelem[209] során és jelenleg is a világ minden táján[210] alkalmazott és elismert korlátja a választójogi szabályozásnak.[211] DOMAHIDI Ákos ezzel

---

[206] BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alkotmányjog – Alapjogok, Pázmány Press, Budapest, 2014. 35-39.
[207] Lásd: Ve. 2. §-át.
[208] Wolfgang SCHREIBER szerint „*[a] választójog életkorhoz kötése azt garantálja, hogy a választásokon való részvételre megfelelő fokú érettség, értelem és felelősségtudat mellett kerüljön sor*." Lásd: Wolfgang SCHREIBER: *Kommentar zum Bundeswahlgesetz*. Varl Heymanns Verlag, Köln, 2009. 308.
A „tudatossági" korlát másik oldala a belátási képesség megkövetelése, amelynek problémakörével tanulmányom 5. pontjában foglalkozom részletesen.
[209] Hazánkban a történelem során valamennyi választási törvény tartalmazott életkori előírásokat, amelyeknél sok esetben még az aktív és a passzív választójogi „korhatár" is elvált egymástól. Az életkori határok általában egy magasabb életkorban kerültek meghatározásra. Az 1919. évi választási szabályozás a választójogosultságot annak adta meg, aki a 24. életévét már betöltette. Ezt az általános szabályt az 1922-es miniszterelnöki rendelet megváltoztatta, ekkortól a 24. életév csak a férfiak választójogosultságának lett az alsó korhatára, a nők csak a 30. életévük betöltésével szerezték meg a választójogosultságot. Az életkorra vonatkozó rendelkezések az 1938-as választási törvénnyel igazán bonyolulttá váltak, mert ekkortól már nemcsak a nemek szerint, hanem a választókerületek típusa szerint is különbözött a szabályozás: ekkor lajstromos választókerületben 26 évre, egyéni választókerületben pedig 30 évre emelték fel a kötelező korhatárt. Lásd: HOLLÓSI i. m. 115-133.

kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy *„[…] a jogkorlátozás legarányosabb módszere objektív feltételhez kötni, hogy valaki megfelelően érett és felkészült-e véleményének megjelenítésére politikai kérdésekben […] [e]rre pedig egy életkori generálklauzula a legalkalmasabb*".[212] Főszabály szerint tehát a nagykorú állampolgároknak jár a választói jogosultság, azaz az életkori határ általában a 18. életévhez kötődik. A választójog életkorhoz kötése elsősorban azt garantálja, hogy a választáson való részvételre megfelelő fokú érettség, értelem és felelősségtudat mellett kerüljön sor.[213] Ugyanakkor az is teljesen egyértelmű, hogy önmagában nem egy életkori határ betöltésétől függ az egyén politikai „érettsége", politikai belátási képessége, hiszen egy nagykorúságot el nem érő személy is rendelkezhet ilyenfajta belátási képességgel, míg egy nagykorú személy is lehet ennek hiányában. Ezt alátámasztja többek között egy németországi empirikus vizsgálat is, amely kimutatta, hogy a 16 és 17 éves korosztály és a már választójoggal rendelkező fiatal nagykorúak között csak árnyalatnyi különbség mutatkozik a politikai részvételi magatartásban, értékorientáltságban, valamint politikai pártokhoz való viszonyulásukban.[214] SCHANDA Balázs is úgy fogalmaz a kérdéssel kapcsolatban, hogy *„a nemzetnek, mint politikai közösségnek a kiskorú polgárok is tagjai, kirekesztettségük a politikai jogokból nem magától értetődő*."[215] Ennek ellenére manapság az

---

[210] Ha megvizsgáljuk az egyes európai országok alkotmányait, akkor azt láthatjuk, hogy azok közül mindegyik alkalmaz életkori határt, mind az aktív, mind pedig a passzív választójog feltételeként. Az európai országok többségében az aktív választójogi határt a 18. életévben határozzák meg. Ez alól általánosságban felfele csak *Ciprus* képez kivételt, ahol a ciprusi alkotmány 63. cikk (1) bekezdése szerint csak a 25. életévüket betöltött, belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok rendelkeznek aktív választójoggal. Emellett azonban pl. Olaszországban az alkotmány 58. cikk (1) bekezdése szerint szenátort csak a 25. életévét betöltött választópolgárok választhatnak. Találhatunk példát ugyanakkor az ellenkező „irányra" is. Ausztriában ugyanis az alkotmány módosítását követően, annak 26. cikke szerint az aktív választójogi korhatárt 16. életévre csökkentették.
A nem európai ország gyakorlatát megvizsgálva azt láthatjuk, hogy csak néhány ország alkalmaz magasabb vagy alacsonyabb korhatárt az aktív választójog tekintetében (pl. a Fidzsi-szigeteken, Kuvaitban, Libanonban és Malajziában 21 év, Japánban és Kamerunban 20 év, Dél-Koreában 19 év, Indonéziában és Szudánban 17 év). Lásd: BODNÁR 2014. i. m. 188.
Ezzel szemben a passzív választójogi korhatár elég színes képet mutat. Az országok többségében (így pl. hazánkban is) a passzív életkori határ szintén a 18. életévben kerül meghatározásra. Azonban több országban a passzív korhatár elválik az aktívtól. Így azt Bulgáriában az alkotmány 65. cikke a 21. életévhez, Csehországban a cseh alkotmány 19. cikke a Képviseleti Kamarában a 21. életévhez, a Szenátusban a 40. életévhez, Lengyelországban az alkotmány 99. cikke a Képviselőházban a 21. életévhez, a Szenátusban a 30. életévhez, Litvániában és Olaszországban a betöltött 25. életévhez (sőt Olaszországban az alkotmány 58. cikke szerint szenátorrá csak az választható, aki a 40. életévét betöltötte), Romániában az alkotmány 37. cikk (2) bekezdése a Képviselőház esetében a 23. életévhez, a Szenátus vonatkozásában a 33. életévhez, Szlovákiában pedig az alkotmány 74. cikk (2) bekezdése a 21. életévhez köti.
[211] Benjamin CONSTANT is említi írásában az életkori határ szükségességét. Ő úgy fogalmaz ugyanis, hogy a törvény által megszabott életkornál fiatalabb férfiak vélhetően nem érték még el az értelem szükséges fokát. CONSTANT i. m. 114.
[212] DOMAHIDI 2009a. i.m. 2471-2494.
[213] BODNÁR 2014. i. m. 185.
[214] Lásd: Ursula HOFFMANN-LANGE – Johann de RIJKE: 16jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1996/4.*
[215] SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare 2012/2.*, 77-88.

általános választójog legfőbb fennálló korlátja az életkori határ előírása. Ezáltal azonban a társadalomnak (hazánkban) nagyjából a 20 %-a kizárásra kerül a választójogból. Ennek természetesen a fő oka, hogy a jogalkotó úgy tekint erre a korosztályra, mint akiknek nincs meg a szükséges ítélőképessége a közügyekben való részvételhez. Így azonban egyfajta demokratikus deficit keletkezik (hiszen a társadalomnak egy jelentős része nem nyilvánít véleményt a választások során). Ennek feloldására azonban kérdéses, hogy a legmegfelelőbb eszköz-e a kiskorúak választójogba történő bevonása.[216]

Mindezek alapján időről időre felmerül tehát – már csak az előzőekben írtak miatt is – ezen életkori határok megváltoztatása (elsősorban annak leszállítása), és sok esetben azoknak a családdal, mint a társadalom legalapvetőbb egységével[217] való összekapcsolása. Utóbbira hozhatjuk fel példaként az 1922-es magyar választójogi szabályozást. A 2.200/1922. ME. rendelet szerint ugyanis az a nő, aki az elemi iskola hatodik osztálya helyett csak a negyedik osztályt végezte el, választójogot szerzett, amennyiben legalább három törvényes gyermeke volt életben, és ezek közé beleszámítottak azok is, akik a háborúban estek el.[218] Az 1938-as választójogi szabályozás (1938. évi XIX. törvény) szerint pedig a legalább három életben lévő törvényes gyermekre akkor lehetett hivatkozni, ha az anya tudott írni-olvasni, és a férjének is volt választójoga.[219] Ezekben az esetekben tehát elsősorban az anyát (nőt) „jutalmazták" gyermekei után a választójogosultság megadásával. Látható tehát, hogy már ekkor is szerepet játszott a választói életkor meghatározásában sok jogon kívüli – például demográfiai – szempont is (elsősorban azért, hogy ösztönözzék a családokat a gyermekvállalásra).

---

[216] Lásd: ANTALI Dániel Gábor: Egyenlőbbek az egyenlők között, avagy a kiskorúak után járó választójog. In: ANTALI – JAKÓ – SULYOK i. m. 87.

[217] A család fogalma és jelentősége hazánkban az Alaptörvénnyel kapott alkotmányos szintű védelmet. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése ugyanis kimondja: „*Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.*" Természetesen a családok védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság is többször állást foglalt. A 4/1990. (III. 4.) AB határozatában a testület kimondta, hogy a házasság a társadalmat alkotó polgárok legalapvetőbb és legtermészetesebb közössége. A 43/2012. (XII. 20.) AB határozatában pedig megállapította, hogy az újonnan születő gyermek élete, mint oltalmazni hivatott érték következik az állam intézményvédelmi kötelezettségéből, hiszen a család– az Alaptörvény szerint – a nemzet fennmaradásának alapja.
A család jelentősége más európai országok alkotmányában is megjelenik. Írország alkotmányának 41. cikke szerint „*az állam elismeri a családot mint a társadalom természetes, elsődleges és alapvető közösségét…*". A lengyel alkotmány 18. cikk pedig úgy szól, hogy „*[a] Lengyel Köztársaság védi […] a családot, az anyaságot és apaságot.*" Emellett a lengyel Alkotmány a 23. cikkében rögzíti, hogy a mezőgazdaság alapja a családi gazdaság, vagy épp a 41. cikkében, hogy őrizetbe vétel esetén a családot értesíteni kell. A fentieken túl az olasz Alkotmány is elismeri a családot természetes egységként, amelynek – az Alkotmány 29. cikke szerint – az alapja a házasság. Lásd továbbá: SCHANDA Balázs: Házasság és család – alkotmányi értékek. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. PAMA könyvek, Pécs, 2009. 118-119.

[218] Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet 2. §-át.

[219] Lásd: az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938. évi XIX. törvénycikk 20. §-át.

A fentiekkel összhangban SCHANDA Balázs szerint a gyermekek szavazati jogával összefüggésben leggyakrabban felhozott érv, hogy ez „*a társadalom fenntartható fejlődését segítené, a politikát arra szorítva, hogy a jövő nemzedékek igényeit nagyobb mértékben vegye figyelembe. Elvi megfontolás, hogy ezzel a választópolgárok közössége közelebb kerülne, jobban egybeesne az állampolgárok közösségével, a néppel. A választójog történetének elmúlt kétszáz éve a választójog fokozatos kiterjesztésének története: míg az általános választójog a 19. század közepén abszurditásként hatott, ma ennek megkérdőjelezése elképzelhetetlen. A választójog azonban ma sem teljesen általános: a legnagyobb […] kirekesztett csoport éppen a kiskorúaké*”.[220] SCHANDA úgy véli, hogy a kiskorú népesség politikai képviselete létező, jogosan felvethető kérdés: hiszen a választójog ma sem általános.[221] Álláspontja szerint a választójog újragondolása egy új, *generációk közötti társadalmi szerződés* kialakítását jelenthetné, olyan jövőorientáltságot intézményesítene[222], amire a demokratikus közösségnek égető szüksége lenne.[223]

Természetesen mind hazánkban, mind pedig más országokban (elsősorban Németországban) időközönként felmerül(t) a gyermekek szavazati jogának, illetve a családi választójognak a kérdése.[224] Németországot ebből a szempontból azért érdemes külön kiemelni, mert itt alakultak ki a legélesebb viták a kiskorúak választójogával kapcsolatban. Már 1932-ben felmerült a kérdés, amikor is a papeni tartományi vezető az önálló családok és háborúviseltek részére akart többletszavazatot adományozni. 1990-ben aztán a német katolikus egyház a sajtón keresztül fejezte ki támogatását a családi választójog iránt, 1993-ban pedig a szövetségi belügyminisztérium szakértői véleményben kérte áttekinteni annak megvalósítási lehetőségeit. A kérdés 2003-ban is a szövetségi parlament elé került[225], a javaslatban pedig azt szerették volna elérni, hogy a gyermek szavazati jogát nagykorúságáig a törvényes képviselő

---

[220] SCHANDA 2012. i. m. 77-88., továbbá: SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítéka? *Magyar Jog 57. évfolyam 2010. október* 608-611., továbbá: SCHANDA 2009. i. m. 123.

[221] SCHANDA 2010. i. m.

[222] Ezzel kapcsolatban sokszor előkerülő érv, hogy az egyes politikai pártok programjuk kialakítása során nem törekednek arra, hogy a fiatalok számára kedvező döntéseket hozzanak, mivel a legnépesebb potenciális szavazótábor a nyugdíjas korosztályé, így az ő meggyőzésük sokkal fontosabb a pártok számára. (Lásd: http://index.hu/belfold/2017/09/27/politikusok_es_nyugdijasok/). Ezzel szemben, ha a választójog valamilyen formában kiterjedne a kiskorúakra is, az egyes, választásokon esélyes pártok számára is fontossá válna a jövőorientált politikai üzenet és program megfogalmazása.

[223] SCHANDA 2012. i. m. 77-88.

[224] A két fogalom (gyermekek szavazati joga, illetve a családi választójog) rokon fogalmak, mégsem tekinthetőek teljesen azonosnak. A két fogalom közötti különbségre a későbbiekben visszatérek.

[225] A javaslat célja az volt, hogy hangsúlyozzák a családalapítás fontosságát és ösztönözzék a fiatalokat a gyerekvállalásra. Egy 1999-es felmérés szerint ugyanis a fiatalok száma csökken és az idős generáció növekszik. Ez pedig azt eredményezi, hogy 2030-ra 100 emberből 70 lesz 60 éves vagy annál idősebb. Lásd: FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers 2011/20. szám*, 3.

megbízottként gyakorolja. Ezt azonban előbb 2005-ben, majd 2008-ban a Bundestag leszavazta.[226] Hazánkban[227] a jogalkotás területén két irányból is érkezett „javaslat". Egyfelől a *választójogi korhatár csökkentése* mellett érvelt STÁGEL Bence 2011. március 24-ei parlamenti felszólalásában, amelynek oka az Ausztriában bekövetkezett változás volt[228], illetve egyfajta alternatívaként szolgált a kiskorúak közvetlen választójogával szemben. A másik javaslat ugyanis a Nagycsaládosok Országos Egyesületének kereti között jelent meg elsőként, majd az Alaptörvény előkészítése során országos szintű politikai vita tárgya lett: ez pedig nem más volt, mint a gyermekeknek biztosítandó, a szülő által gyakorolható választójog megteremtése.[229] Az Alaptörvény elsőként benyújtott szövegében még szerepelt a családi választójogra vonatkozó szabályozás (eszerint „*[a] választójogot sarkalatos törvény kiskorúnak is biztosíthatja, kiskorú szavazati jogát – sarkalatos törvény által meghatározott módon – anyja vagy más törvényes képviselője gyakorolhatja úgy, hogy saját szavazatán felül legfeljebb egy szavazatot adhat le"*), az elfogadott változat azonban ezt már nem tartalmazta.

A fentiek tükrében és a további szempontok megértése érdekében mindenekelőtt fontos megtennünk egy fogalmi tisztázást, elkülönítést. A gyermekek választójoga (szavazati joga) és a családi választójog ugyanis megvalósítása tekintetében nem egyenértékű fogalmak. Előbbi esetében arról beszélhetünk (ami a későbbiekben tisztázandó egyik fő modellnek is tekinthető), hogy a választójognak nincs életkori határa, így már az újszülött állampolgárnak is van választójoga. Itt az ezen belüli egyes további modelleknél az lesz a fő kérdés, hogy a gyermek cselekvőképessége elnyeréséig hogyan „gyakorolhatja" a választójogát. Ezzel szemben a családi választójog modellje nem eredményezi az életkori határ eltörlését, hanem tulajdonképpen a gyermeket vállaló szülőket/szülőt „jutalmazza" egy vagy több plusz szavazattal, így lényegében a gyermeknek alanyi jogon nincs választójoga, hanem a rendszer csak a szülőknek/szülőnek juttat plusz vokso(ka)t.

[226] Uo.
[227] Ahol – ahogyan azt a korábbiakban is láthattuk – már az 1938-as választási törvény is kiemelten kezelte a családot a választói jogosultság szempontjából.
[228] Ausztriában ugyanis az aktív választójogi korhatárt a 16. életévre csökkentették (lásd részletesebben később).
[229] BODNÁR 2014. i. m. 193.

4.1.2 Az életkor, mint az általános választójog korlátjának megítélése a nemzetközi és hazai szabályozás és gyakorlat tükrében

Az általános kérdések tisztázását követően vizsgáljuk meg a kérdéssel kapcsolatos releváns nemzetközi és hazai (amennyiben fellelhető a szabályozást és) gyakorlatot.

Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy az egyes nemzetközi dokumentumok is egyhangúlag legitim korlátozási célként ismerik el a választójog korhatárhoz kötését. Az ENSZ – már korábban is idézett – Emberi Jogi Bizottsága 25. általános kommentár 10. pontja is észszerű korlátnak tartja a választójog alsó korhatárának megállapítását. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye pedig kifejezetten előírja, hogy a választójogot korhatárhoz kell kötni, amelynek felső határa a nagykorúság elérése lehet.[230] Az EBESZ koppenhágai értekezletének záródokumentuma[231] és az Interparlamentáris Uniónak a szabad és tisztességes választások kritériumáról szóló deklarációja[232] pedig a felnőtt állampolgárokat jelöli meg a választójog jogosultjaként. Fontos kiemelni azt is, hogy a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt ENSZ-egyezmény ugyan több politikai jogot is biztosít a gyermekeknek (pl. a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot vagy épp az egyesülési jogot[233]), de nem írja elő a választójog biztosítását.

Az EJEB gyakorlatában a választójog életkorhoz kötése csak közvetetten jelenik meg. A *W, X, Y and Z. v. Belgium* ügyben az EJEB az EJEE-vel összeegyeztethetőnek tartotta a választójogi korhatárt, valamint azt, hogy Belgiumban a Szenátus tagjává váláshoz a 40. életév betöltése szükséges.[234] A korábban már többször említett *Hirst v. the United Kingdom* ügyben pedig kimondta az EJEB, hogy az életkori követelmény indokolható azzal, hogy biztosítani kell a választásokon részt vevők érettségét.

A nemzetközi „trendek" tekintetében érdemes megjegyezni (különösen, mivel Európában elsősorban Németországban jelent meg valós narratívaként a kiskorúak választójoga), hogy a

---

[230] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1 a) alpontját.

[231] Lásd: „Az emberi dimenzióval" foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentum – EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉRTEKEZLET. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.) – 7.3 alpontja szerint: „*[a]nnak biztosítása érdekében, hogy a kormányzat hatalmának alapjául a nép akarata szolgáljon, résztvevő államok [...] a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak; [...]*"

[232] Lásd: az Interparlamentáris Uniónak a szabad és tisztességes választások kritériumáról szóló deklarációja, 2. pont (1) bekezdését: „*Every adult citizen has the right to vote in elections, on a non-discriminatory basis*."

[233] Lásd az Egyezmény 13. cikkét, vagy épp a 15. cikkét.

[234] Lásd: *W, X, Y and Z v. Belgium*, no. 6745 and 6746/74.

német Alkotmánybíróság is vizsgálta a választójogosultság legalacsonyabb életkorhoz kötését és azt alkotmányosnak találta, elsősorban történeti és szokásjogi tradíciókkal igazolva azt.[235]

Magyarországon a választójogi korhatár tekintetében az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy minden nagykorú állampolgár rendelkezik választójogosultsággal. Azaz az Alaptörvény nem életkori határt jelöl meg, hanem egy, a Ptk. segítségével értelmezhető fogalmat. A Ptk. sem nagykorúságról beszél azonban, hanem arról, hogy ki tekinthető kiskorúnak. E szerint kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú személy pedig a házasságkötéssel nagykorúvá válik.[236] Ez alapján azonban az olyan 16. életévüket betöltött személyek is rendelkezhetnek választójoggal, akik a Ptk. szabályai szerint 16 évesen házasságot kötöttek, hiszen az így megszerzett nagykorúság csak valamennyi ahhoz kapcsolódó jog egyidejű biztosításával lehetséges. Ez pedig akár még érv is lehet a választójogi korhatár csökkentése mellett.

Hazánkban az alkotmánybírósági gyakorlat nem foglalkozott kifejezetten a kiskorúak választójogának kérdésével. Ez alól egyetlen „kivétel" az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozata, amelyben rögzítette a testület, hogy „*[…] a gyermekeket megilletik az alapjogok, kivéve a választójog, amelyből az alkotmány kifejezetten kizárja őket.*"

4.1.3 Gyermekek választójoga kontra családi választójog – felmerülő alkotmányjogi konfliktusok, modellek, lehetséges megoldások

Az általános szempontok, valamint a hazai és nemzetközi gyakorlat tisztázását követően vizsgáljuk meg, milyen megvalósítási irányok/modellek különíthetőek el a kiskorúak választójoga tekintetében.

A kiskorúak választójoga ugyan kifejezett formában a világon jelenleg sehol nem valósult meg (maximum az életkori határ leszállítására került sor, lásd: Ausztria[237] és Skócia[238]),

[235] BODNÁR 2014. i. m. 189.
[236] Lásd: Ptk. 2:10. § (1) bekezdés.
[237] Ausztria Alkotmányának 26. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz: „*A Nemzeti Tanácsot a Szövetség lakossága választja a választás napján 16. életévüket betöltött férfiak és nők, közvetlen, titkos és egyéni választójoga alapján […]*."

elméleti szinten azonban több modell is kialakult. Az *egyik modell* szerint a gyermekeknek eredeti választójoga van, ami a választási korhatár leszállításával vagy megszüntetésével érhető el, méghozzá anélkül, hogy a szavazat leadásának jogába mást is bevonnánk. Egy *másik modell* szerint a szülők (eredeti választójoga alapján járó) szavazatának számát vagy súlyát kell megnövelni a gyerekek száma alapján. A *harmadik modell* pedig az ún. származékos szülői választójog, ahol a gyermeket a születésénél fogva megilleti a választójog, amit azonban kiskorúsága idején helyette a szülei gyakorolnak.[239] A továbbiakban ezen modellek megvalósításának lehetséges problémáit, az azokkal összefüggésben felmerülő alkotmányjogi konfliktusokat tekintem át.

A *gyermekek eredeti választójogáról* akkor beszélhetünk, ha a választási korhatárt lecsökkentjük vagy teljesen eltöröljük, a gyermek pedig szavazatát közvetlenül adhatja le. Ezen modellen belül két irányt különíthetünk el. Az *egyik* szerint a választójogi korhatárt teljes mértékben meg kell szüntetni, azaz a választójog az állampolgárt az alapjogi jogképessége megszerzésekor[240] már megilleti. Ezen megoldás azonban számos nehézséget felvethet. Mindenekelőtt fontos azonban tisztázni, hogy mit is értünk *alapjogi cselekvőképesség* fogalma alatt, és hogy ez miben tér el a polgári jogi cselekvőképességtől. Utóbbi esetében főszabály szerint a cselekvőképesség teljessége egy objektív életkori határ betöltésétől függ (ez a Ptk. szerint a 14. és a 18. életévhez kötődik). A törvényileg meghatározott életkori határok betöltésével pedig a cselekvőképesség köre mind teljesebbé válik. A polgári jogi cselekvőképesség függ a belátási képesség meglététől is, annak hiánya vagy korlátozott volta ugyanis szintén eredményezheti a polgári jogi értelembe vett cselekvőképesség korlátozását. Ezzel szemben az alapjogi cselekvőképesség azt fejezi ki, hogy az érintettek (az alapjog alanyai) gyakorolhatják-e (illetve közvetlenül gyakorolhatják-e) a jogaikat.[241] Az alapjogi cselekvőképesség értelmében az alapjog jogosultja az alkotmány vagy törvény keretei között akár egyénileg, akár más útján gyakorolhatja (ha ez az adott alapjoggal összefér) és érvényesítheti az őt (alapjogi jogképessége alapján) megillető jogokat. A választójog tekintetében ez azt jelenti, hogy alapjogi cselekvőképessége annak van, aki

---

238 Lásd: Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Bill Section 1. (http://www.parliament.scot/S4_Bills/Scottish%20Elections%20(Reduction%20of%20Voting%20Age)%20Bill/b66s4-introd.pdf)

239 FRÖHLICH i. m., lásd bővebben továbbá: BODNÁR Eszter: Választójog és a választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás Új folyam 3. szám*.

240 Az alapjogi jogképesség az élve születéskor a születés pillanatától illeti meg az érintett természetes személyt, szemben a polgári jogi jogképességgel, amely élve születés esetében már a fogantatás pillanatától (a születésig ún. feltételes jogképességként) jár. Lásd: SÁRI János – SOMODY Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 54.

241 Uo. 55.

rendelkezik választójoggal, és azt gyakorolni is képes.[242] A kiskorúak esetében az eredeti választójog modellje tekintetében az utóbbi kérdés megválaszolása jelenthet nehézséget. Ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozatát, amelyben a testület megállapította, hogy „*[a]hol a törvények nem szabályozzák a kis- és fiatalkorúak joggyakorlását, az Alkotmány alapján esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot, milyen vonatkozásban gyakorolhat* [a] *maga […] nevében […]. A gyermek alapjoggyakorlásának – s ezen belül a személyes joggyakorlásnak – lehetősége a joggyakorlás következményeit átfogó döntési képesség kibontakozásával együtt, a növekvő korral egyre szélesebb lesz.*" A fentiek alapján a gyermekek eredeti választójogának modelljében az alapvető alkotmányossági problémát az okozza – mivel ezen modell a gyermek közvetlen részvételét követeli meg a választási eljárásban –, hogy egy cselekvőképességében korlátozott vagy kizárt kiskorú fizikailag és szellemileg sem képes megfelelni azon elvárásoknak, amelyet a választási rendszerek a választópolgároktól megkövetelnek.[243] Így a közvetlen szavazatleadás szinte kivitelezhetetlen lenne. Természetesen az is lehetséges, hogy például egy 14 éves kiskorú (az „*esetről esetre*" történő vizsgálat során) már meg tudna ezen követelményeknek felelni, de olyan differenciált szabályozás kialakítása, amely az életkorhoz igazodna, gyakorlatilag lehetetlen, különösen annak fényében, hogy ebben az esetben arra is megoldást kellene találni, hogy egy újszülött csecsemő hogyan adja le saját maga, közvetlenül a voksát. A *másik irány* a gyermek eredeti választójogán belül *a választói korhatár leszállítása* lehet. Erre korábban láthattunk példát Ausztria és Skócia esetében, ahol jelenleg is 16. életévben jelölték meg az aktív választói jogosultság határát.[244] Ezen megoldás esetében a jogalkotó tulajdonképpen amellett foglalna állást, hogy a „tudatossági korlát" keretein belül felállított vélelmet (miszerint bizonyos életkor alatt nincs meg a megfelelő politikai felelősségérzet és tudatosság, azaz végső soron hiányzik az alapjogi cselekvőképesség, és így a választási rendszer integritásának védelme miatt a jogalkotó ezen életkor alatti személyeket kizárja a választójogból) annyiban változtatja meg, hogy azt nem a nagykorúság betöltéséhez, hanem egy alacsonyabb korhatárhoz köti. Álláspontom szerint ezen megoldás célravezető lenne, ugyanis sem a választójog egyenlőségének elvét (hiszen nem lenne sem kevesebb sem több szavazata a kiskorúnak), sem a szavazás *közvetlenségének elvét* nem sértené (hiszen a kiskorú saját maga adná le a voksát).

[242] BODNÁR 2014. i. m. 78-85.
[243] Például hogy megjelenjen a szavazatszámláló bizottság előtt, mozgóurnát igényeljen, aláírja a névjegyzéket, és nem utolsó sorban felelősségteljes döntést hozzon.
[244] Hasonló megoldást javasolt Magyarországon a Lehet Más a Politika (LMP) is. Lásd: http://index.hu/belfold/2017/10/11/lmp_a_16_eveseknek_is_legyen_valasztojoga/.

Az alacsonyabb korhatár lehetne az osztrák megoldáshoz hasonlóan a 16. életév, de akár alacsonyabb is.[245]

A második lehetséges *modell* a *szülők eredeti választójogának* megvalósítása. A szülőknek juttatott eredeti választójog azt jelenti, hogy a többletszavazat közvetlenül a szülőt/szülőket illeti meg, annak függvényében, hogy mennyi gyermek tartozik a szülő felügyeleti joga alá. Ebben az esetben az életkori határt a választási rendszer érintetlenül hagyná, és lényegében a szülőt/szülőket „jutalmazná" plusz szavazatokkal. Ezen megoldás azonban számos súlyos problémát felvet. Kérdéses egyfelől, hogy ebben az esetben mindkét szülőt megilletné-e a szavazati jog? Csak a házasságban élőket illetné meg, vagy a más kapcsolatban gyermeket nevelőket és az elvált szülőket is? A szülői felügyeleti jog kizárása vagy korlátozása ezt a jogosultságot is érintené? Minden gyermek után egy szavazati jog járna vagy az összes gyermekért csak egy? Ha csak az egyik szülő (egyes javaslatok szerint csak az anya[246]) gyakorolhatná a többlet szavazati jogot, akkor hogyan döntenék el a közös felügyeleti jogot gyakorló szülők, hogy a plusz szavazatot kire adják le (különösen, ha eltérő a politikai nézetük)? Az előbbi esetben hogyan döntenének akkor, ha már elváltak és nem élnek együtt? Lenne kötelező „egyeztetési eljárás"? Meg kellene-e hallgatni a gyermeket, ki kellene-e kérni az ő véleményét is? Ha igen, akkor hogyan lehetne ellenőrizni annak betartását? Hogyan lehetne megvalósítani a szülői eredeti választójogot egy intézeti nevelt gyermeknél? Ilyen és ehhez hasonló kérdések sokasága vethető fel ezen modell esetében.[247] Amellett, hogy ezen kérdéseket nem vagy csak nagyon nehezen lehetne megválaszolni[248], további kézzelfogható

[245] Az aktív választójogi korhatár leszállítása esetében kérdésként merülhetne fel, hogy mivel indokolható, hogy az alkotmányozó és (a polgári jogi cselekvőképesség tekintetében) a jogalkotó egy személyt egyszerre tart alkalmasnak arra, hogy döntsön egy népképviseleti szerv összetételéről, és ugyanakkor alkalmatlannak, hogy egyedül megkössön egy nagyobb értékű adás-vételi szerződést. Erre azonban könnyen választ adhatunk akkor, ha a választási korhatár leszállításának indokaként a társadalmi szerződés (azaz a népszuverenitás) minél teljesebb érvényesülését vesszük figyelembe, és a polgári jogi cselekvőképesség határait az egyén védelme szempontjából közelítjük meg (hiszen a Ptk. körébe tartozó jogügyletek közvetlenül az egyénre hatnak ki, míg a választójog gyakorlása tulajdonképpen az állampolgárok társadalmi szerződésből eredő véleménynyilvánításaként értékelhető).
Hasonló kérdések tekintetében lásd továbbá: Isabel RUPPRECHT: *Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit*. Nomos, Baden-Baden. 2012.

[246] 2011-ben a sajtóban olyan alternatíva is felmerült, hogy minden gyermeket nevelő család – a gyermekek számától függetlenül – egy többletszavazatot kapna. Egy ilyen elképzelést támogató szöveg a következő formában jelenhet meg: „*Minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Minden gyermeket nevelő család egy többletszavazattal rendelkezik, melyet az anya gyakorol*." Lásd: FRÖHLICH i .m. 9.

[247] A kérdések egy részét lásd: ANTALI i. m. 87.

[248] FRÖHLICH Johanna tanulmányában több lehetséges megoldást is felkínál. A szülők közötti vita tekintetében álláspontja szerint a probléma aránylag egyszerűen megoldható azzal, hogy a törvényes képviselői intézmény révén már egyébként is létező és működő konstrukcióhoz rendelnénk még egy további funkciót. Hangsúlyozza továbbá, hogy – a családi választójog célját tekintve – a család és a kiskorú gyermek érdekének megjelenítése

problémák is felmerülnek. Az egyik ilyen kérdés a választójog *egyenlősége*. KIS János szerint a választójog egyenlősége egy abszolút követelmény (így például egy szavazónak tilos egyszerre több ugyanolyan szavazatot leadnia).[249] Ezen „érvelés" kapcsán érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság azon álláspontját – amelyet például a 22/2005. (VI. 17.) határozatban fejtett ki a testület[250] –, miszerint a választójog a politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlő értékességét fejezi ki, és hogy a választói egyenlőségnek nem csak a választás napján kell megvalósulnia, hanem az egész választási eljárásban (utóbbi esetében a szülői többlet szavazati jog nehezen lenne értelmezhető – például egy ajánlás esetében). A 33/2000. (X. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Ezek alapján is jól látható, hogy a szülőknek juttatott többlet szavazat egyértelműen sértené a választójog egyenlőségének elvét (amellett, hogy a fentiek szerinti nehezen áthidalható kérdéseket vet fel), így ezen megoldás megvalósítását is el kell vetnünk.

A harmadik *modell* az ún. *származékos szülői választójog* megoldása, amelyet nevezhetnénk helyettesítő modellnek is. E modell alapján a választási korhatár teljesen eltörlésre kerülne, de a gyermeknek juttatott aktív választójogot nem a gyermek, hanem a szülő vagy törvényes képviselője, mint bizalmi megbízott gyakorolná. Klaus NOPPER a kérdés vizsgálatával összefüggésben úgy fogalmaz, hogy a gyermekeket azért illetné meg a születésüktől fogva a választójog, mivel a közjogi jogképesség minden állampolgárt korától függetlenül megilleti, azonban amíg a szükséges korhatárt el nem éri, nem képes döntést hozni, ezért addig

---

érdekében a gondozóval vagy a gyámmal szemben a szülők kiemelt jelentőségűek a választójog gyakorlásában. Így, amennyiben az ez idáig is értékelhető okokból a gyermek szülője nem jogosult a gyermek érdekeit sem annak vagyoni, iskoláztatási vagy egyéb kérdésekben eldönteni, így ugyanilyen döntési jog megadása az aktív választójog esetében sem indokolt. Az elvált szülők esetén tehát eszerint a törvényes képviselő szülő gyakorolná az aktív választójogot. A szülők kijelölése kérdésében több lehetőséget is felvet. Bár alapesetben, tehát házasságban együtt élő vérszerinti szülők esetében a gyermek érdekében hozott döntések többnyire közösen meghozott, egyeztetett döntések, ezek azonban a választójog titkosságával nehezen összeegyeztethetőek. A szavazatfelezés, vagyis a közösen leadott szavazat amiatt sem lenne kivitelezhető, mert kisebb választókörzetekben a kiskorúak csekély számára tekintettel a szülői szavazati részek beazonosíthatóvá válnának. A szavazatokat tehát külön-külön, gyermekenként javasolja FRÖHLICH elosztani. A legjárhatóbb útnak az a megoldás tűnik, mely szerint a páratlan gyermekszavazat az anyára, a páros az apára jutna, vagy fordítva. Ettől a szülők csak konszenzussal vagy a szavazókörzet vezetője előtt tett nyilatkozattal térhetnének el. A korban következő kiskorú gyermek szavazati jogát a mindenkori másik szülő gyakorolná. Lásd: FRÖHLICH i .m. 9.

[249] KIS János: *Alkotmányos demokrácia*, Indok, Budapest, 2000. 69-72.

[250] Hasonlóképpen rendelkezett a 47/2006. (X. 5.) AB határozat, valamint a 32/2004 (IX. 14.) AB határozat is.

törvényes képviselője útján gyakorolhatja ezen jogokat.[251] Ez a lehetőség nagy hasonlóságot mutatna a Nagy-Britanniában[252] és Franciaországban[253] alkalmazott ún. *proxy voting,* azaz a helyettesítő szavazás modelljével, ami szerint egy meghatalmazott által adhatja le szavazatát az, aki meghatározott ok miatt nem tud megjelenni a választásokon, viszont a választási névjegyzékben szerepel. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint azonban nagyon szigorú szabályokat kell megállapítani a megbízott útján történő szavazáshoz: így például rögzíteni kell, hogy egy megbízott legfeljebb hány választópolgárt képviselhet.[254] Természetesen a helyettesítő modellel szemben is több aggály megfogalmazható. Az egyik ilyen a választás *közvetlenségének* kérdése, hiszen választójoga a gyermeknek van, azt mégis a szülő vagy gyám gyakorolná mint kvázi megbízott. A szavazás *közvetlensége elvének* lényege, hogy a választói döntés kinyilvánítása során a választók és a választottak közé nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát.[255] Látszólag tehát ezen megoldás szembemegy a választás közvetlenségének elvével. SCHANDA Balázs szerint azonban ezen ellenérv nem tűnik megalapozottnak. Álláspontja szerint ugyanis a helyettesítő modell által a politika magától értetődően nagyobb súllyal – pontosabban tényleges súlyuknak megfelelően – venné figyelembe a gyermekeket, illetve azokat, akik a kiskorú gyermekek érdekeinek jogos kifejezői, azaz a szülőket.[256] További ellenérv lehet azonban a helyettesítő modellel szemben, hogy a gyermek törvényes képviselője nem biztos, hogy a gyermek érdekeit tenné előtérbe, hanem saját érdekeit érvényesítené a gyermek szavazati jogának kapcsán. E félelem természetesen hasonlóan a *szülői eredeti választójoghoz* jogosan felmerül, mint ahogyan az ott felvetett kérdések is (például hogy melyik szülő lenne jogosult a helyettesítésre, mennyiben kellene kikérni a gyermek véleményét stb.). Így tehát megállapítható, hogy bár a helyettesítési modell egy nemzetközi példákra is alapozható, ezáltal alkotmányosan jobban

---

[251] Klaus NOPPER: *Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?*, Diss., Tübingen, Univ., 1999. 1.
[252] FRÖHLICH i. m. 10.
[253] E szerint meghatalmazással történő szavazás minden választópolgár számára lehetséges, aki nem képes a szavazás napján a választási irodában megjelenni. E tekintetben még az indok igazolása sem szükséges (akár egy nyaralás is elegendő indok lehet). A meghatalmazással való szavazásra kiterjedt garanciális jellegű szabályok vonatkoznak. A választónak a választást megelőzően a megfelelő hatóságok előtt írásban kell meghatalmaznia azt a személyt, aki helyette szavazni fog. További megszorítás, hogy egy meghatalmazott választópolgár kizárólag egy Franciaországban adott meghatalmazással vagy két Franciaországon kívül adott meghatalmazással szavazhat. A francia modell tekintetében lásd bővebben: Michel VERPEAUX: A francia példa. A választásokon való részvétel feltételei, avagy „ az állampolgárok és választópolgárok". In: CSERNY – TÉGLÁSI i. m. 119-127.
[254] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének 3.2.2.1. pontját.
[255] DEZSŐ 1998. i. m. 18.
[256] SCHANDA 2012. i. m.

igazolható megoldása lenne a kiskorúak választójogának, mint a szülői eredeti választójog, mégis számos megvalósítási nehézséget vetne fel.[257]

4.1.4 Összegzés, konklúziók

Jól látható tehát a fenitek alapján, hogy a gyermekek választójogának bevezetése újra és újra előkerülő kérdés, de megvalósítási nehézségei miatt máig nem alkalmazott metódus. Ennek a kérdésnek a vizsgálata azonban újfent megerősíti azt a hipotézist, miszerint minden általános választójog bővítésére irányuló változtatásra akkor kerül sor, amikor a mögött a jogalkotó valamilyen politikai hasznot lát. A gyermekek választójoga tekintetében azonban ez a politikai értelembe vett fordulópont még nem következett be.

Megoldási lehetőségeket a fentiek szerint láthatunk. Azok közül a helyettesítési modell, vagy konzervatívabb megoldásként az életkor leszállítása az alkotmányos elvek figyelembevétele mellett teljes mértékben megvalósítható lenne. Ugyanakkor láthatjuk azt is, hogy szakmai berkekben is eléggé megosztó kérdésről van szó. ANTALI Dániel Gábor aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy egyes személyek a többletjogokért és juttatásokért vállalnak gyereket.[258] Magam részéről ugyanakkor SCHANDA Balázs álláspontját osztom: a jogalkotónak a társadalom jövője szempontjából fontos lenne a fiatalság felé nyitnia, és a szavazati jog valamilyen formában rájuk történő kiterjesztésével ösztönöznie a politikát, hogy a fiatalságot és családokat segítő döntéseket hozzon.[259] A választójog kiterjesztésével pedig csökkenteni lehetne azt a demokratikus deficitet is, amelyet jelenleg az életkori cenzus miatt a legjelentősebb választójogból kizárt közösség (a kiskorúak) „okoz”.[260]

---

[257] Ezzel együtt Franz REIMER egy tanulmányában azt hangsúlyozza, hogy szerinte a származékos szülői választójog kapcsán abból kell kiindulni, hogy a választójog gyakorlója (azaz a szülő) képes a gyermek szavazatát a gyermek érdekében leadni, és ha a származékos szülői választójogot az azt gyakorló tartalmilag elkülönített választójogának tekintjük, akkor az nem sérti a választójog egyenlőségének elvét sem. Lásd: Franz REIMER: Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an”. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2004.* 322–339.

[258] Lásd: ANTALI i. m.

[259] Ezt az álláspontot osztja JAKAB András is egy írásában. Eszerint „*ha a gyermekek érdekei nagyobb hangsúlyt kapnak, akkor az is lehet, hogy a társadalombiztosítás rendszere (a juttatásokat is beleértve) kedvezőbb lesz a családok számára, ez pedig ösztönözheti a gyermekvállalást*.” Lásd: JAKAB András: fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle 2016/3. szám* 4.

[260] Ezzel kapcsolatban fontos ugyanakkor kiemelni Heiko HOLSTE álláspontját, aki szerint tekintettel arra, hogy a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, az egész népet képviselik, így azok érdekeit is meg kell jeleníteniük a parlamenti munkájuk során, akik nem választották, nem választhatták meg őket – azaz a

4.2. A gondnokság alatt állók választójoga

A „tudatossági" korlát – tanulmányomban vizsgált – másik eleme (a választójog életkori határhoz történő kötése mellett) a belátási képesség hiánya[261] – az Alaptörvény elfogadása ugyanis e tekintetben is jelentős változást hozott. Korábban ugyanis az Alkotmány 70. § (5) bekezdése automatikus kizárási okokat határozott meg[262], ezzel szemben az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján a választójogból történő kizárásra csak önálló bírósági döntés alapján kerülhet sor.[263] A változás az EJEB elmúlt években hozott döntéseire vezethető vissza. Számos országgal szemben született ugyanis elmarasztaló ítélet az elmúlt években, elsősorban a fogva tartottak választójogával összefüggésben.[264]

A belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás (amely tehát elsősorban a fogyatékossággal élő személyeket érinti) még a korlátozási okok között is speciális kérdéseket vet fel. E tekintetben ugyanis egy alapvető ellentmondással kell megbirkózniuk a választási rendszereknek. Egyrészt a választójognak, mint alapvető politikai jognak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlása megköveteli, hogy az mindenki számára elérhetővé váljon. Másrészt azonban – ahogyan azt a korábbiakban már említettem – az állam kötelessége megvédeni a választási rendszer integritását. Utóbbival kapcsolatban ismételten fontos kiemelni, hogy a választási rendszer integritásának védelme szorosan összefügg az állam – választójoggal, mint alapjoggal kapcsolatos – intézményvédelmi kötelezettségével. Ebből ugyanis – jelen esetben – nem csak az következik, hogy az államnak biztosítania kell a választójog gyakorlását, hanem az is, hogy ki kell kényszerítenie, hogy ne csak maga az állam, hanem más magánszemély is tartózkodjon annak megsértésétől. Ebből pedig az is következik, hogy bizonyos esetekben az állam köteles lesz a választópolgárt más polgároktól megvédeni, a választójog gyakorlásának biztosítása, illetve a választás tisztaságának

---

gyermekek érdekeit is. Ezáltal azonban álláspontja szerint nincs szükség a választójog általánosságának kiterjesztésére. Lásd: Heiko HOLSTE: Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? *Die Öffentliche Verwaltung 2005/3.*, 114-115.

[261] Egyes szerzők kifejezetten úgy vélekednek (pl. BODNÁR Eszter), hogy annak biztosítása, hogy csak a tudatos döntésre képes polgárok vegyenek részt a választásokon, tulajdonképpen egy általános, kvázi „tudatossági cenzus" lenne, amelynek a bevezetése a 21. században elképzelhetetlen. Vö.: BODNÁR 2014. i. m. 109.

[262] E szerint nem volt választójoga annak, aki (1) jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt állt, (2) szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését töltötte.

[263] Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése szerint: „*Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.*"

[264] Lásd: BODNÁR Eszter: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*. 101. http://www.academia.edu/13047608/V%C3%A1laszt%C3%B3jog_%C3%A9s_v%C3%A1laszt%C3%A1si_rendszer_az_Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyben

megóvása érdekében. A belátási képesség hiánya, mint az általános választójogot korlátozó elem tekintetében pedig elsősorban az utóbbinak van jelentősége. Ugyanis ahogyan a későbbiekben látni fogjuk, a választójognak a belátási képességük miatt a választójogukban korlátozott személyekre való teljes körű kiterjesztése felveti a választások tisztasága sérelmének a lehetőségét.

A Ve. hatályba lépésével – összhangban tehát az Alaptörvény Alkotmányhoz képest megváltozott szabályozásával – a választójogból történő kizárás metódusa megváltozott.[265] Így már a belátási képesség hiánya miatt is csak önálló bírósági döntés alapján lehetséges korlátozni az érintett személy választójogát. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán szerint azonban a választójogosultak körének bővítése nem tekinthető befejezett, lezárt kérdésnek, az alkotmányos normák szintjén sem. Álláspontja és más szerzők véleménye szerint ugyanis meggyőző érvek szólnak amellett, hogy a mentális zavar önmagában nem szolgáltat legitim alapot a választójogból – így a politikai közösségből – történő kizárásról szóló döntésre.[266] Mindezek alapján tanulmányom jelen pontjában a belátási képesség és a választójog kapcsolatát vizsgálom a jogalkotói és jogalkalmazói kihívások oldaláról.

4.2.1 A belátási képesség kérdése – a fogyatékosság fogalma

A fenti kérdések alapos vizsgálata előtt fontos meghatározni a fogyatékosság definícióját, hiszen a belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás elsősorban a fogyatékossággal élőket érinti. A fogyatékosság definiálása arra is különös hatással van, hogy hogyan bánnak a kormányzatok és más szervezetek a fogyatékossággal élő emberekkel.[267] Annak megállapítására, hogy ki minősül fogyatékossággal élőnek, számos szemléletmód, modell, osztályozási rendszer létezik. A legismertebb osztályozási rendszer az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO által 1980-ban létrehozott, háromdimenziós *Képességcsökkenések, Fogyatékosságok és Hátrányok Nemzetközi Besorolása*[268] (*International Classification of*

---

[265] Részletesebben lásd később.

[266] POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. *MTA Law Working Papers 2014/16.*, 2-3. (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf.)

[267] KÖNCZEI György (szerk.): *A fogyatékosság definíciói Európában: Összehasonlító elemzés*, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest, 2009., 7.

[268] A WHO ICIDH modellje három fogalmat határozott meg a témában:
1. A „károsodás" (impairment) – az ember fiziológiai és pszichológiai szerkezetének rendellenessége, hiányossága. E terminusnak a magyar nyelvben az „egészségkárosodás" kifejezés felel meg a leginkább.

Impairments, Disabilities, Handicaps – ICIDH).[269] A WHO az ICIDH helyett 2001-ben új osztályozási rendszert bocsátott rendelkezésre, *„Az életműködésekről, a fogyatékosságról és az egészségről szóló nemzetközi osztályozási rendszer*" (*International Classification of Functioning, Disability and Health* – ICF).[270] A fogyatékosság fogalmával összefüggésben a legtágabb definíció a fogyatékossággal élő személy. Ezt használja az ENSZ-nek „*A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló Egyezménye*" (a továbbiakban: Fogyatékos-ügyi egyezmény – a kihirdető törvény által használt rövidítéssel: CRPD)[271] is, amely szerint fogyatékossággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását. Ezt a fogalmat vette át a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) is. A Fot. 4. § a) pontja szerint „*fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.*"

A választójog tekintetében azonban a fogyatékosok nem kezelhetőek homogén csoportként: a fizikai és érzékszervi károsodással élők esetében ugyanis nem merülhet fel a választójogból való kizárás lehetősége. Sőt, ebben az esetben kifejezetten ezen személyek joggyakorlásának elősegítése a cél (a szavazókörök könnyebb megközelíthetősége, a szavazási eszközök megkönnyítése – pl. mozgóurnák létesítése). Ezzel szemben a szellemi fogyatékosok esetében, mind történeti viszonylatban, mind nemzetközi szintéren mindig is létezett a választójogot valamiképp korlátozó szabály.[272]

---

2. A „fogyatékosság" (disability) – az ember bizonyos tevékenységeinek csökkent képessége. Külföldön a fogyatékosság mérésének is az az alapja, hogy egy skála számértékeihez rendelik a hiányzó, valamint a meglévő képességeket, s megállapítják, hogy a tevékenység végzésénél (pl. vásárlás, közlekedés, stb.) a 100 %-ához képest mennyivel kevesebb ez az érték.
3. A „hátrány" (handicap) – a legsúlyosabb, amely az egészségkárosodásból és a fogyatékosságból eredő társadalmi hátrány. A hátrány az egészségkárosodás és a fogyatékosság társadalmivá válása, amely igen súlyos kulturális, társadalmi, gazdasági és egyéb következményeket von maga után.
Lásd bővebben: HADI Nikolett: *A fogyatékossággal élő személyek alapjogai* (Doktori értekezés), Pécs, 2013. 16.

[269] Uo.

[270] Michael MASCHKE: *Fogyatékosságpolitika az Európai Unióban*, Multiszolg Bt., Budapest, 2010. 33.

[271] Ezt Magyarországon a *Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény* és az ahhoz kapcsolódó *Fakultatív Jegyzőkönyv* kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (CRPD) hirdette ki.

[272] BODNÁR 2014. i. m 199.

4.2.2 A belátási képesség és a választójog kapcsolata a nemzetközi és hazai gyakorlat tükrében

A fogyatékosság fogalmának tisztázását követően fontos áttekinteni a belátási képesség és a választójog kapcsolatával összefüggő nemzetközi és hazai gyakorlatot is.

A nemzetközi jogban az utóbbi időben egyre inkább a választójog fogyatékossággal élő személyekre való kiterjesztésére irányuló tendenciát figyelhetjük meg.[273] Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság korábban már sokszor idézett 25. általános kommentárja 4. pontjában úgy fogalmaz, hogy objektív és észszerű korlátozásnak tekinthető a választójog megvonása attól, akinek a belátási képessége hiányzik. Ezzel szemben az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének 29. cikke szerint a részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékossággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, és vállalják annak biztosítását, hogy a fogyatékossággal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossággal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra.[274] Ezen cikknek a megítélése azonban eléggé változatos képet mutat. 2011-ben születtek csak meg az első olyan jelentések (pl. a Tunéziáról szóló ország-jelentés[275]), amelyben a bizottság olyan jogszabály elfogadását ajánlotta, amely másokkal azonos módon biztosítja a választójogot a fogyatékossággal élő személyek részére, beleértve a gondnokság alatt állókat is.[276] Ezzel a CRPD Bizottság kifejezésre juttatta, hogy a választójog fogyatékosság alapján történő korlátozása, illetve megvonása hátrányos megkülönböztetést eredményez a politikai részvételi jogok területén.[277] Ugyanezen év szeptemberében a CRPD Bizottság vizsgálta Spanyolországot is, és záró észrevételeiben azt javasolta a Spanyol Kormány számára, hogy „*vizsgáljon felül valamennyi releváns jogszabályt annak biztosítása érdekében, hogy károsodására, jogállására és lakóhelyére való tekintet nélkül minden fogyatékossággal élő személy másokkal azonos alapon rendelkezzen a*

---

[273] Uo. 204.

[274] Az egyezmény szövegének elemzését lásd: GURBAI Sándor: *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. Pázmány Press, Budapest, 2016. 29-74.

[275] Implementation of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Initial report submitted by Tunisia. Közzétéve: 2010. július 14. CRPD/C/TUN/1.

[276] BODNÁR 2014. i. m 204.

[277] GURBAI i. m. 54.

választójoggal, és vehessen részt a közéletben."[278] 2013 szeptemberében a bizottság ugyanezt állapította meg egy magyar ügy vonatkozásában is. Felhívta ezért Magyarországot, hogy vizsgálja felül az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdését, amely – bírói döntés alapján – lehetőséget ad valakinek a kizárására belátási képességének hiánya miatt, – mivel az sérti az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének 29. cikkét.[279]

Az Európa Tanács égisze alatt működő szervezetek gyakorlata szintén elég változatos képet fest. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében még legitim megfosztási okként határozta meg a belátási képesség hiányát. E szerint a megfosztás okát törvényben kell rögzíteni, figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére, és a kizárás csak bírói döntésen alapulhat.[280] Ezen vélemény közzétételét követően azonban az EJEB a *Kiss Alajos v. Hungary* ügyben hozott döntésében kimondta, hogy „*[a] választójogtól való megfosztás hatást gyakorol az egyének társadalmi helyzetére és személyes identitására. Az állam politikai testéhez és a választók közösségéhez fűződő kötelékek meglazítása és felszámolása stigmaként működik, rontja az egyén önértékelését, miközben a közösség számára a másik alacsonyrendűségének bizonyítékaként szolgál"*. Az ügy alapját az képezte, hogy Kiss Alajos panaszost cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték, így automatikusan elvesztette a választójogát. Az *EJEB legitimnek találta a panaszolt intézkedés célját*, azaz annak biztosítását, hogy csak azok a választópolgárok vegyenek részt a közügyek gyakorlásában, akik képesek döntéseik következményeit mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést hozni. Elfogadta azt is, hogy ez olyan terület, ahol széles mérlegelési jogkört kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai a modern időkben igazolhatóak-e, s ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, hogy milyen eljárást kell kialakítani a mentális fogyatékossággal élők szavazásra való alkalmasságának megítélésére. Nem tudta viszont az EJEB elfogadni azt az érvelést, miszerint a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek abszolút, tényleges belátási képességüktől független kizárása a választásokból a mérlegelési jogkör még elfogadható terjedelmébe tartozik. Ha az alapvető jogok valamely korlátozása a társadalom olyan,

---

[278] Uo. 55.

[279] Lásd: Views of the Commitee on the Rights of persons with Disabilities under article 5 of the Optional Protocol to the Convention ontthe Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011. E szerint az Emberi Jogi Bizottság arra hívta fel Magyarország figyelmét, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek módosításán túl alkosson jogszabályokat azon cél elérése érdekében, hogy a fogyatékos személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák választójogukat, függetlenül fogyatékosságuk jellegétől.
Az ENSZ álláspontjáról lásd továbbá: VERDES Tamás: "Tekintet nélkül a károsodásra" – Az ENSZ fogyatékossággal élő személyek jogai bizottságának álláspontja a fogyatékos emberek választójogának korlátozásáról. *Fundamentum, 2011. (15. évf.) 3. sz.* 92-94.

[280] Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1 d) alpontját.

különösen sérülékeny csoportját érinti, amely – mint a mentális fogyatékossággal élők – a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedett, akkor az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb. Az EJEB úgy vélte, a választójog különbségtétel nélküli megvonása, *egyéniesített bírói értékelés nélkül*, pusztán olyan mentális fogyatékosság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztethetőnek az EJEE-vel.[281] A Kiss Alajos ügy nyomán és az időközben bekövetkezett nemzetközi emberi jogi fejlemények hatására (lásd: Fogyatékos-ügyi egyezmény) a Velencei Bizottság álláspontja is továbbfejlődött, és 2011-ben a testület a 190/2002. számú véleményét kiegészítette azzal, hogy az általános választójog elvéből következik, hogy a fogyatékossággal élőkkel szemben nem lehetséges a diszkrimináció, a választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint más polgárok.[282]

A Kiss Alajos ügy mellett érdemes áttekintetni az EJEB egyéb ügyekben hozott, de a belátási képességgel kapcsolatba hozható gyakorlatát. Elsőként érdemes megemlíteni a korábban már idézett *Hirst v. the United Kingdom* ügyet[283], amelyben a bíróság megállapította, hogy a választójog célja, hogy minél több választópolgár vegyen részt a választásokon, és az államnak ennek garantálására kell törekednie. Ennek kapcsán az is kimondásra került az ítéletben, hogy a választójog nem privilégium, azaz nem tekinthető kivételesnek. E megállapítás pedig – bár a kérdéses ügyben a szabadságvesztésüket töltők választójogával összefüggésben került kimondásra – a belátási képességük miatt választójogukban korlátozott vagy kizárt személyek tekintetében is helytálló. Szintén egy, a szabadságvesztését töltő személy ügyében hozott ítéletében mondta ki az EJEB azt az amúgy jelen kérdés esetében is irányadó döntését, miszerint a választójogból való kizárásnak bírói döntésen kell alapulnia, és figyelembe kell vennie az egyéni körülményeket.[284]

A nemzetközi szervezetek és bíróságok gyakorlatának áttekintését követően vizsgáljuk meg az egyes országok gyakorlatát. Ezek alapján az alábbi irányokat különíthetjük el. Az európai országok nagy részében a politikai részvételt cselekvőképességhez kötik és a jogrendszerük

---

[281] Lásd: *Alajos Kiss v. Hungary*, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06., továbbá: BODNÁR 2014. i. m. 106.
[282] Lásd: Revised interpretative declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters in the participation of people with disabilities in election (584/2010., 2011. december 19.) I. pont 1. alpontját: „*People with disabilities should therefore be able to exercise their right to vote and participate in political and public life as elected representatives on an equal basis with other citizens. The participation of all citizens in political and public life and the democratic process is essential for the development of democratic societies*."
[283] Lásd: *Hirst v. the United Kingdom,* Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.
[284] Lásd: *Frodl v. Austria*, Judgment of 8 April 2010, no. 20201/04. Ezen ügyben az EJEB egy tesztet is felállított, ami szerint a kizárás arányosságához fontos, hogy arról a bíró minden egyes esetben egyedileg döntsön.

automatikus vagy kvázi automatikus kizárást tartalmaz.[285] Ebben az esetben a választójogtól való megfosztás együtt jár a cselekvőképességtől való megfosztással, azaz a bíróságok nem vizsgálják külön, hogy az érintett személy a választójogának gyakorlására egyébként alkalmas lenne-e. Ilyen figyelhető meg Németországban is, ahol a választójogból ki vannak zárva azok, akiket gondnokság alá helyeztek, és a gondnokság minden ügyük vitelére kiterjed.[286] A másik véglet, amikor a választójogot egyáltalán nem korlátozzák a belátási képességre való tekintettel. Azonban ehhez az államok kisebb része tartozik.[287] A köztes megoldást azok az államok képviselik, amelyben vizsgálat alapján döntik el, hogy az adott személy képes-e a választáson való részvételre. Néhány országban a szabályozás az általános kizárásra irányul, de helye van egyéniesített vizsgálatnak (pl. Észtország, Málta), más országoknál pedig főszabály szerint mindenkinek van választójoga, de speciális vizsgálatnak van helye, amelynek eredménye a választójogból való kizárás lehet (pl. Spanyolország, Franciaország[288]).[289] E körben érdemes kiemelni a cseh Alkotmánybíróság 2010-ben hozott határozatát is, amelyben a testület megállapította, hogy a szellemi fogyatékosság miatt csak egyéniesített vizsgálat alapján van helye a választójog korlátozásának, és nem alkalmazható egy általános szabály, amely szerint senkinek sincs választójoga, aki cselekvőképtelen.[290] A magyar szabályozás – ahogyan azt a következő pontban láthatjuk – az utóbbi csoportba tartozó államok közé sorolható.

Az egyes országok gyakorlatának áttekintése vonatkozásában fontos kiemelni, hogy az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) 2010-ben elemezte az akkor 27 tagállam gondnokság alá helyezésre, és ezzel összefüggésben a választójog korlátozására vonatkozó szabályozását. Ebből világosan kiderült, hogy a mentálhigiénés problémákkal küzdő és értelmi fogyatékos személyek politikai részvételhez való jogának feltétlen és korlátozástól mentes érvényesülését csupán néhány ország (pl. Ausztria, Finnország, Svédország,

---

[285] Ilyen ország pl. Belgium (a belga alkotmány 61. cikke a kizárási okokat egy külön törvény rendelkezésére bízza), Dánia (a dán alkotmány 29. cikke szerint „*Minden dán állampolgár ... választójoggal rendelkezik a Parlament megválasztásán, kivéve, ha cselekvőképtelennek nyilvánítottak. [....]*”), Görögország (a görög alkotmány 51. cikk (3) bekezdése szerint: „*A törvény a választójogosultságot nem korlátozhatja, kivéve […] a cselekvőképteleneknél […]*”), Litvánia (az alkotmány 56. cikk (2) bekezdése zárja ki a cselekvőképteleneket), Lengyelország (lásd a lengyel alkotmány IV. fejezetét) és Portugália (az alkotmány III. része külön törvényre bízza a szabályozást).

[286] BODNÁR 2014. i. m. 207.

[287] Pl. Ausztria, Finnország, Olaszország.

[288] Franciaországban a gondnokság alá helyezés automatikusan a választási jog korlátozásával jár, azonban a választási névjegyzéket felügyelő bíróságoknak jogukban áll, hogy egy külön eljárás keretében a gondnokolt személyt a névjegyzékbe felvegyék, ha nem bizonyosodik be választási képességének hiánya. Lásd: BODNÁR 2014. i. m. 209.

[289] GURBAI i. m. 161-249.

[290] Uo. 190.

Hollandia, Olaszország, Egyesült Királyság stb.) biztosítja. Az országok többsége azonban lehetővé teszi a gondnokoltak választójog gyakorlásából való kizárását vagy automatikusan, vagy pedig egyéniesített vizsgálat alapján.[291]

A nemzetközi kitekintést követően fontos megjegyezni, hogy hazánkban már az első választójogi szabályozásban (az 1848. évi V. törvénycikk 2. §-ában) megjelent utalás szintjén a belátási képesség kérdése.[292] Később az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk is hasonlóan szólt.[293] Ezzel szemben az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk a 14. §-ában már kifejezetten az elmebetegek és a gondnokság alatt állók választójogból történő kizárásáról rendelkezett.[294] Az 5.985/1919. ME. rendelet a 3. §-ának 4. pontjában pedig szintén a gondnokság alá helyezettek választójogosultságának hiányáról szólt[295], hasonlóan a 2.200/1922. ME. rendelet 5. §-ához.[296] Ezen szabályozásokhoz képest sem az 1925. évi XXVI. törvénycikk (annak 7. §-a), sem az 1938. évi XIX. törvénycikk (annak 27. §-a), sem pedig az 1945. évi VIII. törvénycikk (annak 5. §-a) nem hozott érdemi változást. A rendszerváltást követően elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény pedig – ahogyan azt a későbbiekben is láthatjuk – 2. § (2) bekezdésében automatikus kizárási okként rendelkezett a belátási képesség hiányáról.[297] Jól látható tehát, hogy a magyar választójogi szabályozás mindig is a választójogból történő kizárási okként tekintett a belátási képesség hiányára.

---

[291] Lásd: GOTHÁRDI Enikő: A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. *Magyar Jog 2017/6.* 331-332.

[292] A z országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk ugyanis úgy rendelkezett, hogy nem rendelkeznek választójoggal azok, *akik atyai, gyámi, vagy gazdai* hatalom alatt állnak.

[293] Az 1874. évi XXXIII. törvénycikk 10. §-a szerint: „*Választói joggal nem bírnak, habár a fentebbi §-okban elősorolt kellékek valamelyikét igazolják, kik atyai, gyámi vagy gazdai hatalom alatt állanak*."

[294] E szerint: „*14. § A választói jogosultságból ki van zárva az:*
1. aki gondnokság alá van helyezve, vagy akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva;
2. aki elmebeteg, akkor is, ha még nincs gondnokság alá helyezve; […]"

[295] Lásd: 5.985/1919. ME. rendelet 3. § 4. pont: „*A választójogból ki van zárva: […] 4. aki gondnokság vagy csőd alatt áll, vagy akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva; […]*"

[296] Lásd: 2.200/1922. ME. rendelet 5. § 1-2. pont: „*A választójogból ki van zárva: 1. aki gondnokság alatt áll, valamint akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva; 2. az elmebeteg, még akkor is, ha nem áll gondnokság alatt; […].*"

[297] E szerint: „*2. § (2) Nincs választójoga annak: a) aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll; […]*"

4.2.3 A magyar szabályozás kritikai elemzése – felmerülő alkotmányjogi konfliktusok, lehetséges megoldások, gyakorlati tapasztalatok

A fentiekben ismertetett nemzetközi gyakorlat tükrében az egyik fő vizsgálandó kérdés, hogy a Ve. által kialakított szabályozás mennyiben felel meg ennek a láthatóan nem egységes, és sokszor változó (bár mára a fő kérdésekben egy teljes nyitás felé tendáló) nemzetközi trendnek. A további megválaszolandó kérdés pedig, hogy tekinthetjük-e a választási rendszer integritásának védelmét a belátási képesség hiánya miatti választójogi korlátozás *legitim céljának*.[298]

Elsőként fontos rögzíteni, hogy a belátási képesség korlátozottsága miatti kizárás tekintetében a Ve. jelentős változásokat hozott a korábbi szabályozáshoz képest.[299] A korábban hatályos Alkotmánnyal összhangban ugyanis a választási eljárási törvény szerint, azon személy, akit gondnokság alá helyeztek, automatikusan elveszítette választójogát – külön vizsgálat, és egyedi döntés nélkül. Ez a szabályozás a nemzetközi egyezmények elfogadásával (pl. a Fogyatékos-ügyi egyezmény), és a trendek változásával (lásd pl. a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének megváltozása) azonban a továbbiakban már nem volt fenntartható. Ezért a hatályos Ve. 13/A. §-a úgy rendelkezik, hogy a bíróságnak a gondnokság alá helyezési eljárásban külön kell rendelkeznie a választójog kérdésében. A választójogból való kizárás kérdéséről a bíróság tehát a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést megállapító, valamint a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatára irányuló eljárás alapján hozott ítéletében – *de a gondokság alá helyezéstől függetlenül* – dönt. Azaz a bíróság dönthet úgy is, hogy valakit gondokság alá helyez, a választójogától azonban nem fosztja meg. A választójogosultság cselekvőképesség miatti korlátozása pedig a gondokoltság fenntartása

---

[298] E tekintetében fontos kiemelni, hogy a magyar Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt szerint (amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is deklarál), az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a *legitim cél* eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához azonban önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történjen. A korlátozásnak meg kell felelnie ugyanis az arányosság követelményeinek is, azaz az elérni kívánt cél fontosságának, továbbá az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának is megfelelő arányban kell állnia egymással. A törvényhozó pedig a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

[299] A fogyatékossággal élő személyek választójogának hazai szabályozási történetét lásd bővebben: KOMLÓS Péter: A fogyatékkal élő személyek szavazati jogának korlátozása a választójogi (és más) törvények tükrében Magyarországon. *Kultúra és közösség, 2013. (4. évf.) 1. sz.* 33-42.

mellett is megszüntethető.[300] Ha a bíróság a nagykorú személyt a választójogból kizárja, a gondnokság alá helyezett személy az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján nem választó és nem választható. Fontos továbbá az is, hogy a gondokolt személy választójogból történő kizárásának felülvizsgálata a gondnokság alá helyezés megszüntetésétől függetlenül is elvégezhető.[301] Ha ezen magyar szabályozást összevetjük a korábbiakban részletezett nemzetközi elvekkel, akkor megállapíthatjuk, hogy az összhangban áll az EJEE szabályaival és az EJEB gyakorlatával, ellentmond azonban az ENSZ Fogyatékos-ügyi egyezményének.

A választójog belátási képesség miatti korlátozásának igazolására a leggyakoribb érv, amelyet az EJEB is *legitim célként* fogadott el[302], hogy az államnak joga van megvédenie a választási rendszere integritását azoktól a személyektől, akik nem rendelkeznek a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességgel. A társadalom demokratikus életében való részvétel ugyanis bizonyos szellemi képességet feltételez, ezért ezen az alapon a választójog korlátozható.[303] A választási rendszer integritásának védelme tekintetében fontos hangsúlyozni azt is, hogy az állam mint az alapjog kötelezettje, a tartózkodási kötelezettsége (mint az alapjog szubjektív oldalából fakadó követelmény) mellett köteles az alapjogok védelme érdekében is fellépni. A választójog, mint alapjog tekintetében pedig ez azt is jelenti, hogy az állam szigorú feltételek mellett, a belátási képesség korlátozott jellege miatt is kizárhat személyeket a választójog gyakorlásából. A korlátozás *legitim célja* ilyenkor tehát a tisztességes, választási visszaélésektől mentes választási rendszer fenntartása lesz, amelynek *szükséges* eszköze lesz a kizárás lehetőségének a biztosítása. Kérdéses ugyanakkor, hogy az alapjogi teszt lefolytatása során az *arányosság* követelménye teljesülhet-e.

Egy – a gondnokság alá helyezés esetében – automatikus kizárásra építő szisztéma legnagyobb problémája BODNÁR Eszter szerint, hogy teljes mértékben a cselekvőképesség teljes meglétéhez köti a választójogot, holott a gondnokság alá helyezett személyek nem képeznek homogén csoportot (a pénz fogalmát nem ismerő személy ugyanúgy gondnokság alá kerülhet, mint az évek óta kómában fekvő magatehetetlen személy). Azaz egy ilyen rendszerben elmarad az egyéniesítés, így olyan személyek is kizárhatóak lesznek a választójogból, akik egyébként megfontolt döntést tudnának hozni. Álláspontja szerint a

[300] A Ve. iránymutatása szerint a bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége a) pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy b) pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.
[301] Lásd továbbá: PÁRKÁNYI Eszter: A cselekvőképességet érintő eljárások dilemmái. *Esély 2014/5.* 12.
[302] Lásd: *Alajos Kiss v. Hungary*, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06.
[303] Lásd a korábban már idézett FIALA János véleményt.

másik fő probléma, hogy sok belátási képességgel nem rendelkező személyt nem helyeznek gondnokság alá.[304] A magam részéről ezzel az álláspontal maximálisan egyetértek. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a Ve. szabályozása nem ezt az irányt követi. Ugyanis szemben a korábbi automatikus kizárásra építő rendszerrel, egy egyéniesített vizsgálatra helyezi a hangsúlyt, azaz a jogalkotó oldaláról egy előremutató szabályozás került megalkotásra.

Ennek ellenére mind a mai napig számos kritika éri a Ve. és ezáltal az Alaptörvény szabályozását. A kritikusok szerint a magyar szabályozás nem felel meg a Fogyatékos-ügyi egyezménynek, mivel az semmilyen korlátozást nem tesz lehetővé a fogyatékkal élő személyek választójoga vonatkozásában, még a Ve. által követett egyéniesített vizsgálat alapján történő kizárást sem. A szellemi fogyatékossággal élő személyek bármilyen ok miatti kizárását ellenzők elsősorban azzal érvelnek – összhangban a Fogyatékos-ügyi egyezménnyel –, hogy a szellemi fogyatékos személyek ugyanolyan tagjai a társadalomnak (illetve a politikai közösségnek), és önmagában a szellemi fogyatékosságuk nem indok arra, hogy a legfontosabb politikai alapjogból kizárásra kerüljenek. Álláspontom szerint azonban ezen nézőpont ugyanúgy féloldalas, mint az esetlegesen az automatikus kizárás mellett érvelők véleménye. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége ugyanis (a korábban írtakkal összecsengő módon) véleményem szerint egyértelműen megköveteli a választási rendszer integritásának védelmét: azaz, hogy elkerüljük a választójoggal való visszaélés esetét. Abban az esetben ugyanis, ha valamennyi szellemi fogyatékossággal élő személy rendelkezne választójoggal, akkor ezen személyek között számos olyan személy lehetne, akiknek olyan súlyos a fogyatékosságuk, hogy választójogukat csak támogató, segítő részvételével tudnák gyakorolni, sőt inkább úgyis fogalmazhatnánk, hogy fennállna annak veszélye, hogy a segítő személy adja le helyettük a voksot. Ennek veszélyét (sőt nem kívánatosságát) pedig – ahogyan azt korábban láthattuk a levélben szavazásnál, és kiskorúak szavazati joga kapcsán a helyettesítő modell esetében – sokan kiemelték. A kettős mérce alkalmazásától azonban fontos lenne tartózkodni. Álláspontom szerint ugyanis, ha elfogadjuk annak *szükségességét* – a választójog teljessége érdekében –, hogy még a legsúlyosabb szellemi fogyatékossággal élő személynek is legyen választójoga, akkor biztosítani kellene a kiskorú személyek teljes körének is a választójogot, hiszen a választójognak a kiskorúakra történő teljes kiterjesztése ellen felhozott érvek véleményem szerint nem különböznek az itt felsorolt ellenérvektől. Úgy vélem ugyanis, hogy ha a szellemi fogyatékossággal élő személyek esetében *legitim* érvként fogadjuk el, hogy ők ugyanúgy a politikai közösség teljes jogú tagjai, amely tagság

[304] BODNÁR 2014. i. m. 205.

semmilyen módon nem korlátozható pusztán a belátási képesség hiánya vagy korlátozottsága miatt (azaz az ő esetükben nem tartjuk indokoltnak azon döntés lehetőségének a biztosítását, miszerint a belátási képesség csökkent vagy teljesen hiányos jellege az alapjogi cselekvőképesség korlátozásának oka lehet), akkor azon vélelem fenntartása sem indokolt, miszerint a politikai közösség tagjává csak az az állampolgár válhat, aki eléri a nagykorúság határát. Úgy vélem tehát, hogy ha még az egyéniesített vizsgálatot sem engedjük meg a szellemi fogyatékossággal élő személyek esetében, akkor a kiskorú személyek választójogból történő automatikus kizárása mellett sem tudunk hitelt érdemlően érvelni. Így ha az ott felhozott érveket a kiskorúak kizárása mellett elfogadjuk, akkor az egyéniesített vizsgálat lehetőségét sem vethetjük el.[305]

A gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozása tekintetében az arányossága vizsgálata kapcsán, mindezek alapján fontos kiemelni, hogy a Ve. csak egyéniesített vizsgálat esetében teszi lehetővé a korlátozás elrendelését. Így azonban a korlátozás arányosságát pontosan az egyedi bírósági döntés garantálhatja, hiszen a választójogtól való megfosztás nem automatikus.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a jogalkotó által létrehozott Ve. szabályozás jóval előbbre mutató, mint a korábbi teljesen automatikus kizárásra építő rendszer, megfelel az EJEE szabályainak és az EJEB gyakorlatának is. Az egyéniesített vizsgálat lehetősége és a felülvizsgálatnak a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatától való elválaszthatósága pedig jogalkotói szinten garantálja, hogy csak azon személyek kerüljenek kizárásra a választójog gyakorlásából, akiket a szellemi fogyatékosságuk (belátási képességük csökkenése) ténylegesen gátol a választójoguk gyakorlásában, így pedig a korlátozás *arányosnak* is tekinthető.

[305] A *Kiss Alajos v. Hungary*-ügyben a magyar kormány is a gondnokság alatt állók választójogának korlátozása alátámasztására egyik érvként a kiskorúak és a gondnokság alatt állók választójogból való kizárása között vont párhuzamot. A minimális választójogi korhatár megállapítása ugyanis általános gyakorlat, amely során az államok minden kiskorút automatikusan kizárnak a választójogból, habár minden bizonnyal vannak közöttük olyan kiskorú személyek, akiket szellemi érettségük alkalmassá tesz arra, hogy a közügyekben részt vegyenek. A magyar kormány álláspontja szerint kérdésként merül fel, hogy a fenti érvelést figyelembe véve nem lenne-e levezethető az, hogy a kiskorú személyek (gyermekek) szintén „különösen sérülékeny csoportot" képeznek, így választójoguk korlátozásának alátámasztására a Szerződő Államoknak nagyon súlyos érveket kell felhozniuk. Fontos megjegyeznünk, hogy a magyar kormány kiskorúakkal kapcsolatos érvelésére egyáltalán nem reagált fenti döntésében az EJEB, nem mutatta be a két védendő csoport eltérő megítélésének indokait.

4.2.3.1 A gondnokság alá helyezési perekben hozott választójogi korlátozások gyakorlati tapasztalatai az Országos Bírósági Hivatal statisztikái alapján

A Ve. által kialakított rendszer megítélése erőteljesen összefügg annak működésével. Így jelen pontban a bíróságoknak a kapcsolódó – gondnokság alá helyezési eljárásokban, a választójogból történő kizárási – gyakorlatát is érdemes áttekinteni.

A hatályos jogszabályi környezet szerint a választójogból történő kizárásra kizárólag peres eljárást követően kerülhet sor, amelyről a bíróság főszabályként a gondnokság alá helyezés iránti perben dönt. Erre rendelkezéseket az Alaptörvény (XXIII. cikk (6) bekezdés), a Polgári perrendtartásról szóló törvény (Pp.) és a választási eljárásról szóló törvény (Ve.) tartalmaz. Fontos kiemelni, hogy ezen szabályok alapján a választójogból való kizárásra csak akkor kerülhet sor, ha a gondnokság alá helyezés iránti perben a bíróság az érintett személyt legalább egy ügycsoport vonatkozásában korlátozza (részlegesen vagy teljesen). Ez az ügycsoport azonban nem lehet maga a választójog. Annak megítélését ugyanis teljesen külön kell vizsgálni: a választópolgár tudatos és megfontolt döntést tud-e hozni, vagy sem. Nem lehet tehát önállóan pert indítani azért, hogy valakinek a választójogát korlátozzák, azt csak valamilyen cselekvőképességet egyébként érintő ügyben lehet megtenni (szemben a választójogból való kizárás felülvizsgálatával, ami önállóan is kezdeményezhető, de természetesen a gondnokság alá helyezés megszüntetésével is automatikusan együtt járhat).[306] A Ve. szerint az a nagykorú személy zárható ki a választójog gyakorlásából, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. Az alperes elmeállapotáról véleményt nyilvánítani a Pp. szabályival összhangban elsődlegesen *szakértői* feladat: azaz, hogy az illető személy szenved-e olyan betegségben, amely indokolttá teszi a gondokság alá helyezését.

[306] Lásd bővebben: KEREKNÉ JAKÓ Nóra – VIDA-SÓS Tünde: Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében, In: TÓTH Judit (szerk.): *Ünnepi Kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szeged, 2015. 104-110.

A jelenlegi eljárási modell a következőképpen alakul: a keresetet indító gyámhivatal (a per felperese) a releváns személyek jelzésére megindítja a pert, és a keresetben kéri egyrészt a cselekvőképesség kizárását vagy korlátozását, másrészt pedig kifejezetten a választójog kizárását. Abban az esetben ugyanis, ha a gyámhivatal nem kéri ezt, a bíróság hivatalból nem fog ebben a kérdésben állásfoglalást kérni a perben meghallgatott tanú(k)tól és szakértő(k)től, így a bírósági eljárásból kimarad ennek a kérdésnek a vizsgálata. Mivel a tipikus esetekben sem az alperes elmeállapotára, sem pedig a választójog gyakorlására vonatkozóan nem született a gyámügyi eljárásban szakszerűnek mondható állásfoglalás, így ennek bírósági szakban történő vizsgálata a teljesség érdekében megkerülhetetlen.[307]

Látható tehát, hogy a gondnokság alá helyezési perekben a választójogból történő kizárás eldöntése szakértői feladat. Kérdés azonban, hogy ennek megállapítására miként kerülhet sor. Az első fokon eljáró bíróság a választójogból történő kizárás elbírálása során elsődlegesen a beszerzett orvos-szakértői véleményekre támaszkodik és emellett veszi figyelembe az alperes személyes meghallgatása során tapasztaltakat, valamint a tanúvallomásokat.[308] A bírósági gyakorlatból[309] az tűnik ki, hogy a bíróságok döntésüket elsősorban a szakértői véleményre alapozva hozzák meg, de amennyiben az hiányos, akkor az alperes személyes meghallgatásának és a tanúvallomásoknak is nagyobb szerep jut. A személyes meghallgatás során olyan kérdéseket kell feltenni az alperesnek, amelyekből kiderül a szakértői vélemény megalapozottsága, és amelyek megválaszolásából valóban lehet következtetni a választójog gyakorlásához szükséges belátási képesség meglétére vagy annak hiányára.[310] Így például: „*Figyelemmel kíséri-e a közélet eseményeket*?”, vagy „*Mikor volt legutoljára Magyarországon választás*”?, vagy épp „*Tudja-e ki jelenleg Magyarország miniszterelnöke*”? stb.[311] Az ítéletnek tartalmaznia kell a személyes meghallgatás részleteit és a mérlegelésen alapuló körülmények döntési pontjait is.

A szakértői vélemény mellett (amely kialakítása során szintén jelentősége van a gondnokság alá helyezés alatt állóval való elbeszélgetésnek) tehát kiemelt jelentősége van az eljárás során az alperes részére feltett kérdéseknek. A választási képesség mérésére a nemzetközi gyakorlatban számos standard alakult ki. Az USA-ban már az 1980-as években kidolgozásra került egy olyan teszt, amelyben a választói névjegyzékbe történő felvételhez az érintett

[307] PÁRKÁNYI i. m. 13.
[308] KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS i. m. 108.
[309] Lásd: EBH.2007.1597.
[310] KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS i. m. 108.
[311] Uo. 109

személytől minimális adat-követelményeket kértek, így például a nevének, címének és az állampolgárságának a megadását.[312] 2007-ben aztán szintén az USA-ban egy munkacsoport által publikált írásban rögzítették, hogy a választójogból való kizárásra akkor kerülhet sor, ha a bíróság megállapítja, hogy az érintett személy sem a megfelelő alkalmazkodással, sem anélkül nem tudja kifejezésre hozni speciálisan arra irányuló szándékát, hogy a választási folyamatban részt kíván venni.[313] Mindezek alapján, többek között a fenti szempontok figyelembevételével pszichiáterek kifejlesztettek egy, a választási képesség mérésére irányuló eszközt, a *„Competence Assessment Tool for Voting (CAT-V)*" tesztet, amely kérdéseket tartalmaz a potenciális szavazó képességét érintően. Így például, hogy „*Mit fognak tenni ma az emberek ebben az államban, hogy kiválasszák az új Kormányzót?*", vagy „*Amikor véget ér a kormányzóválasztás, hogyan döntenek arról, hogy ki a nyertes?*", továbbá egy elképzelt szituációhoz kapcsolódva: „*Ha az Ön által ismert információk alapján kell dönteni, kire szavazna?*" Ezen kérdések értékelésére a CAT-V teszt egy pontozási rendszert épített ki, amelynek segítségével mérhető az érintett személy választásra való alkalmassága, és így eldönthető, hogy indokolt-e tőle a választójogot megvonni.[314] Ezen teszt mellett azonban számos egyéb irányzat alakult ki, amelyek között sok esetben több ellentétes pont volt megfigyelhető, mint azonosság.[315] A helyzetet tovább nehezíti, hogy más standardok alapján jár el az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az ENSZ Fogyatékossággal élő személyek jogainak Bizottsága; más követelményeket támaszt az Európa Tanács struktúrájában a Velencei Bizottság és az Emberi Jogok Európai Bírósága szemben az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosával és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságával, valamint a Parlamenti Közgyűléssel; és megint más irányt képvisel az Európai Bizottság és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. Jól látható tehát, hogy a bírósági eljárásokban feltett kérdéseket nagyon nehéz úgy megfogalmazni, hogy abból ténylegesen és nagy biztonsággal le lehessen vonni a következtetést az eljárás alá vont alperes választójogi képességére tekintettel. Ugyanakkor kellő alapossággal eljárva ez sem lehetetlen vállalkozás.

A választójogi képesség mérésének nehézségére tekintettel érdemes megvizsgálni a bíróságok döntéseit, az azokban hozott ítéletek tartalma fényében. PÁRKÁNYI Eszter – korábban idézett tanulmányában – a következő statisztikai vizsgálatot közli: az általa vizsgált ügyekben a 2012.

---

[312] Paul S. APPELBAUM: „I vote. I count: Mental Disability and the Right to Vote." *Psychiatric Services, vol. 51.*, no. 7. July 2000. 850., Idézi: GURBAI i. m. 267-268.
[313] American Bar Association Recommendation and Report, from Symposium: Facilitating Voting as People Age: Implications of Cognitive Impairment. Approved by the ABA House of Delegates on August 13, 2007. 1., Idézi: GURBAI i. m. 268.
[314] Uo. 270-274.
[315] Lásd bővebben: Uo. 270-283.

január 1-jét követően beadott keresetek közül csupán egy esetben nem kérte a felperes (azaz a gyámhivatal) a választójog kizárását, míg a 2012. január 1-jét követően tárgyalt (általa vizsgált) 37 perből öt esetben nyilatkozott úgy a szakértő, hogy szükségtelen a választójog megvonása. Ebből két olyan eset volt, ahol az eljárás végén cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyező ítélet született. Ez az összes cselekvőképességet korlátozó (kutatásban vizsgált) gondokság alá helyezés 10 %-át jelenti, amely adat a szerző szerint – az alacsony elemszám miatt – azon túl, hogy jelzi ugyan a bíróság hajlandóságát a választójog megtartására, nem alkalmas arra, hogy további következtetéseket vonjunk le belőle.[316] A tisztánlátás érdekében ezért megkereséssel fordultam az Országos Bírósági Hivatalhoz (a továbbiakban: OBH), ahonnan a 2014-2016-os évekre vetítve az alábbi statisztikai adatokat kaptam.[317] Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy az OBH honlapján közzétett statisztikai évkönyvekben rögzített ügyforgalmi adatok alapján az állapítható meg, hogy a járásbíróságok előtt a 2014-es évben összesen 10 691 db, a 2015-ös évben összesen 13 249 db, a 2016-os évben pedig összesen 15 977 db gondnokság alá helyezési ügy indult.[318] Sajnálatosan az OBH által részemre megküldött statisztikai adatokból nem állapítható meg pontosan, hogy ezen eljárások közül mennyi irányult a gondnokság megállapítására, mennyi annak megváltoztatására, és mennyi annak megszüntetésére, és az sem, hogy azokban milyen döntés született, valamint az hogyan érintette a választójogból történő kizárást. Az azonban a rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokból megállapítható, hogy az általam vizsgált években gondnokság alatt álló személyek (akár részlegesen akár teljesen

---

[316] PÁRKÁNYI i. m. 14.

[317] Lásd: 2017.OBH.XXXVIII.A.46/7. iktatószámú válaszlevelet. Az OBH-nak az adatigénylés keretében az alábbi kérdéseket tettem fel (a 2014-es, 2015-ös és a 2016-os évekre vetítve):

1. Az érintett évben mennyi gondnoksággal összefüggő eljárás indult? Ezek közül mennyi ügy volt ahol a) a gondnokság alá helyezés elrendeléséért, b) a gondnokság megszüntetéséért, c) egyéb gondnoksággal összefüggő kérdésben indult eljárás?

2. Az érintett évben a gondnokság alá helyezés elrendeléséért indított ügyeknél mennyi esetben született teljes vagy részleges gondnokság alá helyezés, és mennyi esetben született olyan eredmény, ahol az alperes cselekvőképességét a döntés nem érintette?

3. Az érintett évben az olyan gondnokság alá helyezés elrendelése miatt indított ügyek közül, ahol az alperesnek a cselekvőképességét a bíróság korlátozta vagy teljesen megvonta, mennyi esetben került sor a választójog korlátozására is (azaz a választójogból történő kizárásra)?

4. Az érintett évben a gondnokság alá helyezés megszüntetése miatt indított perek esetében mennyi ügyben született a gondnokság alatt állónak kedvező ítélet (azaz mennyi esetben szüntették meg a gondnokságot), valamint ezek között volt-e és amennyiben igen mennyi olyan eset, ahol a gondnokságot nem szüntették meg, de a választójogát az érintett személy visszakapta?

5. Az érintett évben mennyi olyan eljárás indult, amelynek célja kizárólag a választójog visszaadása volt (a cselekvőképességet érintő gondnokságot nem érintve)? Ezekben az ügyekben milyen döntések születtek, azaz milyen arányban „adta vissza" a bíróság a választójogot a felperesnek, és mennyi esetben utasította el az erre irányuló keresetét?

Az OBH válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a fenti kérdésekre nem tud mind pontos választ adni, mivel a gondnokoltak nyilvántartásából nem nyerhető ki valamennyi általam kért információ. Ezért a fenti statisztikai adatok a rendelkezésemre bocsátott információkra épülnek.

[318] Lásd: http://birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statisztikai-adatok/statisztikai-evkonyvek

cselekvőképességükben korlátozottak) közül hány személynek vonták meg a korábbi bírósági döntésekben egyúttal a választójogát is.

A Gondnokoltak Nyilvántartásába történő bejegyzések száma							
	Cselekvőképességében részlegesen korlátozott		**Összesen**	**Cselekvőképességében teljesen korlátozott**		**Összesen**	**Cselekvőképességében részlegesen és teljesen korlátozott Összesen**
	Választójogból kizárt	**Választójogból nem kizárt**		**Választójogból kizárt**	**Választójogból nem kizárt**		
2014. év	2378	877	3255	2683	44	2727	5982
2015. év	2066	1221	3287	3710	44	3754	7041
2016. év	1265	704	1969	2747	41	2788	4757
2014-2016. év összesítve	**5709**	**2802**	**8511**	**9140**	**129**	**9269**	**17780**

A fenti adatok alapján jól látható, hogy – a 2014-2016-os évekre vetítve – a cselekvőképességében teljesen korlátozott személyek 98 %-a egyúttal a választójogának gyakorlásából is kizárásra került. Ugyanezen adat a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyek esetében 67 %-ra tehető. Látható tehát, hogy a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezési eljárásokban a statisztikai adatok alapján szinte valamennyi esetben megvonja a bíróság a választójogosultságot is az alperestől, de ugyanezen

állítás a cselekvőképességet csak részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezés esetében is több mint 2/3-os arányt mutat.

Az OBH által megküldött adatok alapján az is megállapítható, hogy 2014-ben 219 esetben, 2015-ben 285 esetben, 2016-ban pedig 250 esetben szüntette meg a bíróság a cselekvőképességet érintő gondnokságot. Ezen adatokat érdemes összevetni az OBH honlapján elérhető statisztikai évkönyvek szerinti összes gondokság alá helyezéssel összefüggő eljárások számával. Ennek kapcsán levonhatjuk ugyanis azt a következtetést, miszerint az összes gondokság alá helyezési ügy közül 2014-ben mindössze annak 2 %-ában, 2015-ben szintén annak 2 %-ában, 2016-ban pedig annak csak 1,5 %-ában született olyan döntés, ahol a cselekvőképességet bármilyen módon érintő gondnokságot megszüntették. Ez természetesen nem feltétlenül jelenti azt, hogy nem születtek olyan döntések, ahol bár a gondnokság alá helyezés tényét nem változtatták meg, de az érintett személy a választójogát visszakapta, azonban erről sajnos nem állnak rendelkezésre statisztikai adataim.

4.2.4 Összegzés

A fenitek alapján megállapítható tehát, hogy a bíróságok a gondnokság alá helyezési eljárások túlnyomó részében az érintett alperest a választójogától is megfosztják – annak ellenére, hogy szakértő bevonásával, a fenti kérdésekhez hasonló kérdések feltételét követően, egyéniesített vizsgálat alapján, külön döntést hoznak a választójogtól való megfosztásról.[319] Álláspontom szerint azonban ezen statisztikai adatok és példaként felhozott kérdések (amelyekről könnyen megállapítható, hogy nem alkalmasak a választójogi képesség mérésére) még önmagukban nem eredményezik azon következtetés levonását, hogy a szabályozás megváltoztatására lenne szükség – a teljesen megengedő, minden fajta korlátozástól mentes irányba. Ahogyan azt ugyanis a korábbiakban hangsúlyoztam, az államnak intézményvédelmi kötelessége körében garantálnia kell a választási rendszer integritását, amely más módon (mint a korlátozás lehetőségének biztosításával) jelenleg nehezen lenne elképzelhető. A fenti statisztikai adatok

[319] Fontos azt is megjegyezni, hogy az új Ve. szabályozás hatályba lépésekor az összes korábban gondnokság alá helyezett személy esetében, automatikusan fenntartotta a választójogtól való megfosztást, annak ellenére, hogy azt még a korábbi szisztéma szerint külön vizsgálat nélkül, automatikusan rendelték el a gondnokság alá helyezéssel egyidejűleg. Lásd bővebben: PÁRKÁNYI i. m., továbbá: KEREKNÉ JAKÓ – VIDA-SÓS i. m.

és az eljárásban feltett kérdések álláspontom szerint azt igazolják, hogy a hibát a *jogalkalmazásban* kell keresni. Amennyiben ugyanis a bíróságok egy olyan egységes alkalmassági tesztet lennének képesek kidolgozni, amely hatékonyan és objektívebb módon tudja mérni a választásra való alkalmasságot, akkor elkerülhető lenne a gyakorlatban továbbra is igen gyakran megfigyelhető kvázi automatikus választójogtól való megfosztás. Így véleményem szerint nem Alaptörvény-módosításra és Ve. módosításra lenne szükség a probléma rendezése érdekében, hanem egy, a jogalkalmazás során kialakított egységes tesztre és gyakorlatra, amely alapján a Ve. által előírt egyéniesített vizsgálat is hatékonyan tudna érvényesülni.

5. Összegzés, konklúziók

Tanulmányom hipotézisében felvázolt állítás szerint a választójog általánosságának határaira, így az általános választójog korlátainak jellegére jelentős befolyással bírnak a politikai célok, így elsősorban a jogalkotónak a politikai haszonszerzési szándéka.[320] A kutatásomban vizsgált két korlát (azaz a belföldi lakóhely követelménye és a "tudatossági" korlát léte) esetében mind tetten érhetőek ezen célok, amelyek sok esetben a jogi kérdéseken túlmutató elemek értékelését is szükségessé tették. A jogtörténeti források, a nemzetközi dokumentumok és a nemzetközi bírósági gyakorlat, valamint az egyes országok gyakorlatának elemzése alapján is jól látható, hogy bár folyamatosan abba az irányba halad a választójogi szabályozás, amelynek eredményeképpen egy teljesebb, általánosabb választójog valósulhat meg, mind a mai napig a jogi diskurzusok tárgyát képezi a választójognak szűkítő feltételhez kötése. Ezen feltételek között talán a legkevésbé vitatott a választójog állampolgársághoz kötöttsége, amely a politikai közösség fogalmi meghatározásával is indokolható. Ahogyan ugyanis arra korábban utaltam, az állampolgárság és a választójogosultság főszabály szerint nem szétválasztható fogalmak[321], és ezáltal az állampolgárság szükségképpen együtt jár a választójogosultsággal is. E tételmondatból kiindulva azonban feltétlenül vizsgálni kellett – a választójogosultsággal összefüggésben – a belföldi lakóhely meglétének szükségességét is. E tekintetben megállapítható, hogy az egyes országok gyakorlata és a nemzetközi fórumok

[320] Ezt jól mutatja a választójognak a nőkre való kiterjesztése is. Ezen kérdésről lásd részletesen: ILONSZKI Gabriella: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2009. 197-210.
[321] Bár erre láthattunk ellenpéldát Írország választási szisztémája esetében.

véleménye alapján nem alkothatunk egységes képet. A belföldi lakóhely követelménye ugyanis korántsem nélkülözhetetlen eleme a választójogosultság létének. Az EJEB gyakorlata alapján a legfontosabb a helyi sajátosságok figyelembevétele: azon országok esetében ugyanis, ahol a politikai közösség számos tagja él a határokon túl (ez hazánk esetében fokozottan is igaz), a belföldi lakóhely előírása indokolatlan korlátozásnak tekinthető – azzal együtt, hogy szintén az EJEB gyakorlata alapján az is egyértelműen rögzíthető, hogy a belföldi lakóhely előírása észszerű korlátja lehet az általános választójognak. Az a kérdés, hogy az egyes országok hogyan és milyen módon valósítják meg a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazati jogának a gyakorlását, és hogy eltérő tartalmú választójogot biztosítanak-e számukra, szemben a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokkal, természetesen lehet és kell is, hogy az alkotmányossági vizsgálat tárgya legyen. A magyar szabályozás tekintetében felmerülő problémák (így elsősorban a választójog egyenlőségének a kérdése) vizsgálata ezért a kutatás szerves részét képezi, hiszen egy esetleges egyenlőség sérelem a választójog alapjogi tartalmára is kihatással van. E tekintetben azonban a kutatás arra a következtetésre jut, hogy a Vjt. és a Ve. által megvalósított rendszer alkotmányossága igazolható, hiszen a helyi sajátosságokra figyelemmel alakította ki a szabályozást a jogalkotó.

Az állampolgárság megléte, mint általános korlát mellett a másik gyakran alkalmazott korlátozó feltétel a tudatos választópolgári döntést garantáló feltételek előírása. E tekintetben két követelmény állhat fenn: az életkori határ és a belátási képesség elérése és léte. A két feltétel álláspontom szerint nem választható el egymástól. Az életkori határ betöltéséhez kötődő választójogosultság esetében ugyanis abból a vélelemből indul ki a jogalkotó, hogy ezen életkori határ alatt az érintett választópolgár biztosan nem rendelkezik a megfelelő rálátási képességgel. Ezen korlát gyakorlatilag a világ összes országában meglévő feltététel (még akkor is, ha egyes országokban – mint pl. Ausztria vagy Skócia – alacsonyabb életkor került meghatározásra). Így viszont azt is megállapíthatjuk, hogy az életkori előírás egy olyan választójogi cenzus, amely a 21. században is a társadalom igen jelentős részét zárja ki a választójogból, holott ők is szerves részei a politikai közösségnek. Ennek ellenére (a határok feszegetése mellett is, lásd: Ausztria) egyik országban sem valósult meg a teljes kiterjesztés, és a nemzetközi szervezetek gyakorlata sem sürgeti erre az egyes országok jogalkotóit – holott ezen lépés demográfiai szempontokat is elősegítene. Ennek ellenére álláspontom szerint az életkori határ leszállítása hazánkban is egy időszerű és átgondolandó lépés lenne.

Ezzel szemben a belátási képesség miatti korlátozás tekintetében a nemzetközi tendenciák egyértelműen abba az irányba hatnak (lásd: Tunézia-jelentés, Spanyolország-jelentés vagy épp a hazánkkal szemben megfogalmazott javaslatok), hogy az ilyen személyek tekintetében is a teljes kiterjesztés felé kell a jogalkotóknak tendálniuk. Álláspontom szerint fontos különbséget tenni az életkori korlátozottság és a szellemi fogyatékosság miatti korlátozottság között. Előbbi esetében ugyanis pusztán egy jogalkotói vélelem áll fenn, utóbbi vonatkozásában azonban egy bíróság által (és e tekintetében egy orvosszakértő által) kimondott döntésről van szó, amely esetében egy különálló és egyedi vizsgálat a választójoggal összefüggésben is egy alapos mérlegelésen alapuló döntést tud eredményezni. Az ilyen személyek választójogból való – önálló döntésen alapuló – kizárása pedig végső soron a választási rendszer integritását védi, amely az állam intézményvédelmi kötelezettségéből is fakad. E korlát léte pedig ezáltal a szükségesség-arányosság tekintetében is igazolható. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ez az egyedi döntésen alapuló rendszer is csak abban az esetben tud megfelelően működni, ha egy hatékony, összehangolt és jól működő jogalkalmazói metódus társul hozzá. Ehhez azonban szükség lenne egy egységes gyakorlat, valamint iránymutatás kidolgozására is, amellyel azonban jelenleg még adós maradt a jogalkalmazó.

A kutatásomban vizsgált kérdések alapos elemzése alapján is megállapítható tehát, hogy a választójog általánosságának fejlődéstörténetében jelenleg is új lapok íródnak. A felmerülő kérdések megválaszolása pedig mind a kutatók, mind a jogalkotó és a jogalkalmazó számára aktuális kihívásként mutatkozik.

Irodalomjegyzék

1. ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013.
2. ANTALI Dániel Gábor: Egyenlőbbek az egyenlők között, avagy a kiskorúak után járó választójog. In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SULYOK Márton: Kérdőív az alkotmányozásról 2011. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011.
3. APPELBAUM, Paul S.: „I vote. I count: Mental Disability and the Right to Vote." Psychiatric Services, vol. 51., no. 7. July 2000.
4. BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alkotmányjog – Alapjogok, Pázmány Press, Budapest, 2014.
5. BAKONYI Péter: Tisza István és az általános választójog, Jogtörténeti szemle 2005. 3. sz.
6. BERKES Lilla: A lakcímnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
7. BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról – Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. JeMa 2016/3. szám.
8. BODNÁR Eszter: A határontúliak választójogának egyenlősége. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
9. BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai, HVG Orac, Budapest, 2014.
10. BODNÁR Eszter: A választójog és más alapjogok kapcsolata. Jogi tanulmányok, 2012. 1. kötet
11. BODNÁR Eszter: Választójog és a választási rendszer az Alaptörvényben. Magyar Közigazgatás Új folyam 3. szám.
12. BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. 101. http://www.academia.edu/13047608/V%C3%A1laszt%C3%B3jog_%C3%A9s_v%C3%A1laszt%C3%A1si_rendszer_az_Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyben

13. BOTTONI, Stefano: A külföldön élő olaszok választójogáról. Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom 2000/1. szám.
14. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG Orac, Budapest, 2007.
15. CONCHA Győző: A választójog reformja, Jogállam 5 (1906)/9.
16. CONSTANT, Benjamin: A régiek és a modernek szabadsága. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997.
17. CSALÓTZKY György – BÁNKI Miklós: Választójogi törvény. KJK, Budapest, 1984.
18. CSERNY Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
19. CSÍK Tamás: Cenzusok a századelő választójogában és képviseleti reformterveiben: egy statisztika tanulságai. Levéltári Szemle, 64. 2014.
20. DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília: A választójog, Press Publica, Budapest, 2002.
21. DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: Választás és választási eljárás, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002.
22. DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban, Acta Humana, 1995/18-149.
23. DEZSŐ Márta: Képviselet és választás a parlamenti jogban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998.
24. DEZSŐ Márta: A választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
25. DIRNER Gusztáv: A női választójogról, Franklin-Társulat, Budapest, 1910.
26. DOMAHIDI Ákos: „70. § [Választójog]" In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.
27. DOMAHIDI Ákos: „71. § [Választások alapelvei]" In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.
28. DWORKIN, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. Fundamentum 1997/1.
29. FÁBIÁN György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. De iurisprudentia et iure publico, 2012. (6. évf.) 3. sz.

30. FIALA János: A fogyatékossággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. Fundamentum, 3. sz. 2010.
31. FICZERE Lajos: A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scentiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 2010.
32. FISHKIN, Joseph: Weightless Votes. The Yale Law Journal (2012/4/4).
33. FOSTER, Steve: Human Rights and Civil Liberties. Pearson Education, Dorset, 2003.
34. FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. Pázmány Law Working Papers 2011/20.
35. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? – Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011., 31.
36. GOTHÁRDI Enikő: A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. Magyar Jog 2017/6.
37. GÖNCZI Jenő: A választójog művelődési vonatkozásai, Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle (1918., 17.évf.) 1-2. sz.
38. GURBAI Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében. Pázmány Press, Budapest, 2016.
39. HADI Nikolett: A fogyatékossággal élő személyek alapjogai (Doktori értekezés), Pécs, 2013.
40. HALÁSZ Iván: A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
41. HALÁSZ Iván: Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. Acta Humana 2007/3. szám.
42. HALLÓK Tamás: Választási részvétel és alkotmányjog. HVG-ORAC, Budapest, 2015.
43. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (Szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
44. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok eredete. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (Szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
45. HASZNOS Viktória: Legyen-e a határon túli magyaroknak képviselete az országgyűlésben? In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SULYOK Márton: Kérdőív az alkotmányozásról 2011. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011.

46. HOFFMANN-LANGE, Ursula – RIJKE, Johann de: 16jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1996/4.
47. HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata 2015. 1. sz.
48. HOLSTE, Heiko: Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? Die Öffentliche Verwaltung 2005/3.
49. HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien: Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
50. ILONSZKI Gabriella: Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században. Akadémia Kiadó, Budapest, 2009.
51. JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest
52. JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers 2011/38.
53. JAKAB András: fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. Közjogi Szemle 2016/3. szám.
54. KEREKNÉ JAKÓ Nóra – VIDA-SÓS Tünde: Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében, In: Tóth Judit (szerk.): Ünnepi Kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, 2015.
55. KIS János: Alkotmányos demokrácia, Indok, Budapest, 2000.
56. KOMLÓS Péter: A fogyatékkal élő személyek szavazati jogának korlátozása a választójogi (és más) törvények tükrében Magyarországon. Kultúra és közösség, 2013. (4. évf.) 1. sz.
57. KOVÁCS László Imre: A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
58. KÖNCZEI György (szerk.): A fogyatékosság definíciói Európában: Összehasonlító elemzés, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest, 2009.
59. KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszer. In: FÁBIÁN György: Választási rendszerek, Osiris Kiadó, Budapest, 1997.

60. KUKORELLI István: A választások alapelvei. In: Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÖV Jogi és üzleti Kiadó, Budapest, 2003.
61. KURUNCZI Gábor: A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái, Pázmány Law Working Papers 2016/24.
62. KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről, Közjogi Szemle 2014/1. szám, 56-65.
63. KURUNCZI Gábor: Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén, Pázmány Law Working Papers 2012/43.
64. LÁSZLÓ Róbert: A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
65. MÁRTON Éva – PRINCZ Adrienn – VAJCS Nikoletta: A szabadságvesztésre ítéltek VÁLASZTÓJOGA. Börtönügyi Szemle 2008/4.
66. MASCHKE, Michael: Fogyatékosságpolitika az Európai Unióban, Multiszolg Bt., Budapest, 2010.
67. NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: A női választójog külföldön és hazánkban. HVG Orac, Budapest 2001.
68. NOPPER, Klaus: Minderjährigenwahlrecht – Hirngespinst oder verfassungsrechtliches Gebot in einer grundlegend gewandelten Gesellschaft?, Diss., Tübingen, Univ., 1999. 1.
69. OLSSON, Stefan: Children's Suffrage (A Critique of the Importance of Voter's Knowledge for the Weel-Being of Democracy). The International Journal of Children's Rights 2008/16.
70. ORBÁN Balázs: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
71. PÁL Gábor: Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia – A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
72. PÁRKÁNYI Eszter: A cselekvőképességet érintő eljárások dilemmái. Esély 2014/5.

73. PETRÉTEI József: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. INFO – Társadalomtudomány 1999. 47. szám
74. PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.
75. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. MTA Law Working Papers 2014/16. (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf.)
76. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In: CSERNY Ákos: Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
77. REIMER, Franz: Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an". Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2004.
78. ROUSSEAU, Jean-Jacques: Társadalmi szerződés, Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947.
79. RUPPRECHT, Isabel: Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit. Nomos, Baden-Baden. 2012.
80. SACHS, Michael: Verfassungsrecht II Grundrechte, Berlin-Heidelberg-New York, Springer, 2003.
81. SÁRI János – SOMODY Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008.
82. SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. Iustum Aequum Salutare 2012/2.
83. SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítéka? Magyar Jog 57. évfolyam 2010. október
84. SCHANDA Balázs: Házasság és család – alkotmányi értékek. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit: A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA könyvek, Pécs, 2009.
85. SCHREIBER, Wolfgang: Kommentar zum Bundeswahlgesetz. Varl Heymanns Verlag, Köln, 2009.
86. SIMÁNDI Irén: A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nok_parlamenti_valasztojoganak_tortenete_magyarorszagon_1919_1945/

87. SONG, L. Sarah: Democracy and Noncitizen Voting Rights. Citizenship Studies, vol 13. 2009.
88. SÓS Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai. In: Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában. MTA-JTI, Budapest, 1996.
89. STARMER, Keir: European human rights law. Legal Action Group, London, 1999.
90. SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Kiadó, Budapest 2010.
91. SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
92. TÓTH Károly: A választójog, In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG Orac, 2016.
93. TREMBLAY, Manon (szerk.): Women and legislative representation (electoral systems, political parties and sex quota. Basingstoke; New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2012.
94. TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG Orac, 2016.
95. VALEN, Henry: Választójog, In: Vernon BOGDANOR (szerk.): Politikatudományi enciklopédia, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
96. VARGA Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920-2010. Nagyvilág Kiadó, Budapest, 2010.
97. VERDES Tamás: "Tekintet nélkül a károsodásra" – Az ENSZ fogyatékossággal élő személyek jogai bizottságának álláspontja a fogyatékos emberek választójogának korlátozásáról. Fundamentum, 2011. (15. évf.) 3. sz.
98. VERPEAUX, Michel: A francia példa. A választásokon való részvétel feltételei, avagy „ az állampolgárok és választópolgárok”. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
99. VON SPAKOVSKY, Hans A. – SLATTERY, Elisabeth: One person, one vote: Advancing electoral equality, not equality of representazion.

http://www.heritage.org/research/reports/2015/09/one-person-one-vote-advancing-electoralequality-not equality-of-representation