

Választójog

Halász Iván

I. A választójog fogalma

A választójog fogalmilag két megközelítésben vizsgálható meg. Az egyik megközelítés államszervezeti jellegű és úgy fogja fel a választójogot, mint a demokratikus képviselői hatalomgyakorlás egyik eszközét. A másik megközelítés alapjogi jellegű és úgy fogja fel a választójogot, mint alapjogot, illetve politikai részvételi jogot.

A jogtudományban nagyon sokáig inkább az államszervezeti megközelítés volt erősebb, ami főleg azzal függ össze, hogy a választójog hosszú évtizedeken keresztül nem minősült alapjognak. Ez a megközelítés domináns volt még a XIX. és a XX. század fordulóján is. Azzal a szemlélettel, hogy a választójog tulajdonképpen egy állami kötelezettség gyakorlásának az alapfeltétele, szorosan összefügg az is, hogy a XIX. században több államban nemcsak jognak, hanem kötelességnek is tekintették a közéletben való részvételt, azaz a választójog gyakorlását. Ennek a szemléletnek a gyökerei egészen a görög ókorba nyúlnak vissza, amikor a közügyekben részt venni nemcsak jog, hanem egyben kötelezettség is volt. Most is létezik azonban néhány demokratikus nyugati állam (például Ausztrália, Belgium vagy Görögország), ahol a választásokon részt venni nemcsak jog, hanem egyben kötelezettség. A világon egyébként összesen 22 államban létezik kötelező szavazás. Ezek többsége dél-amerikai állam. Ezekben az államokban is azonban főleg a választásokon való megjelenés a kötelező, ezért csak ennek az elmulasztását lehet szankcionálni. A kötelező választási részvétel gondolata azonban a modern korban legtöbb országban veszített a népszerűségéből és nem is alkalmazzák.

A XX. század második felére viszont már általánossá vált az a nézet, hogy a választójog nem csupán egy olyan állami feladat, amely az egyén által jogi úton nem kényszeríthető ki, hanem egy olyan szubjektív emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani legalábbis azoknak a személyeknek, akik jogilag alkotják ezt az államot – tehát a saját állampolgárainak. Amennyiben ennek nem tesz eleget, akkor azt minden jogosult kikényszerítheti. Ebben segítségére lehetnek azok az egyetemes vagy regionális emberi jogi egyezmények - amelyek nem függetlenül ettől a szemléletváltástól - éppen a második világháború utáni évtizedekben kerültek elfogadásra.

A választójog alapjogi elismerésének XX. századi folyamatában alapvetően három tényező játszott meghatározó szerepet: egyrészt a választójog általánossá válása, másrészt a jogpozitivizmus alapjogokkal kapcsolatos szemléletmódja, harmadrészt a választójognak a nemzetközi dokumentumok alapjogi katalógusába való felvétele. Az utóbbira döntően a második világháború után került sor.

A választójog ugyan alapjog, de nem tartozik az emberi életet, méltóságot és személyiséget közvetlenül védő klasszikus emberi jogok csoportjába, amelyek elméleti megalapozása alapvetően a természetjogi felfogásból alakult ki az újkor folyamán. Egy adott politikai és jogi közösségen belül a választójog nem is számít a mindenkit megillető jognak, ami jellemzően az alapvető emberi jogok sajátossága, hanem csak az állampolgári jognak. Ez nem jelenti azt, hogy a választójogot másokra nem lehetne kiterjeszteni, de azt általában egy külön, egyébként általában jogilag nem kikényszeríthető állami politikai-jogi döntést igényel. Kérdés, hogy az állampolgárok vonatkozásában a választójog megadása egyszerűen csak az állami akarat függvénye. Az alapjogi megközelítésre itt inkább az jellemző, hogy ebben a vonatkozásban az állam kötelezettsége a választójog elismerésére, védelmére és a megfelelő gyakorlati feltételek megteremtésére korlátozódik. Miközben tehát a választójog elsődleges jogosultja az egyén (tipikusan állampolgár), elsődleges kötelezettje az állam és annak közhatalmat gyakorló szervei, amelyeknek biztosítaniuk kell a választójog megfelelő gyakorlását. Itt azonban az alanyi oldalnál, amikor a választópolgár joggal elvárhatja az államtól, hogy biztosítsa számára a jog gyakorlását, valamivel erősebb az intézményvédelmi oldal, amikor az államnak nemcsak kizárólag a választójogot mint alanyi jogot kell védeni, hanem a szabad választásokat mint intézményt is.

Az alapjogokon belül a választójog a politikai részvételi jogok közé sorolható, amelyek az állam életében (ezen belül a közügyekben) való részvételt biztosítják. A választójog klasszikus alanyi jog, amely egyszerre egyénileg és kollektíve gyakorolható jognak tartható. Ugyanakkor a választójog nehezen sorolható be az emberi jogok, illetve alapjogok generációs felosztásába. Ez részben azzal is összefügg, hogy a választójog megjelenése időben az első generációs jogok keletkezési időszakára esik, de általános válására csak jóval később, már a második generációs jogok virágzása időszakában került sor.

A választásokon való részvétel a demokratikus jogállamokban alkotmányos jog, amely a polgári és politikai jogok csoportjába tartozik.

Az alkotmányos politikai jogoknak alapvetően két csoportja létezik. A jogok egyik csoportja a modern társadalmi diskurzus feltételeit garantálja (mint például a szabad véleménynyilvánítási jog, gyülekezési jog, a szabad pártalapítás joga), a jogok másik

csoportja a döntéshozatalban való közvetett és közvetlen részvételt biztosítja. . E részvételi jogok közé tartozik a parlamenti, regionális-megyei vagy helyi választásokon való részvétel joga, továbbá az országos és helyi népszavazáson való részvétel joga, ugyanúgy, mint a népi kezdeményezés joga is.

A modern alkotmányos rendszerekben és a politikai demokráciákban a sorsa alakítására feljogosított nép kétféleképpen gyakorolhatja a hatalmat – *közvetve vagy közvetlenül*. Legtöbb esetben mindkét lehetőség rendelkezésre áll, bár nem azonos terjedelemben és módon. Sok államban bizonyos érzékeny kérdések ki vannak véve a nép általi közvetlen döntéshozatali körből. E kérdések csoportját azonban mindenképpen a legmagasabb szinten – azaz alkotmányban kell rögzíteni. Ekképpen cselekedett a korábbi magyar alkotmány és a 2012 óta hatályos Alaptörvény is. Európában majdnem mindenütt létezik most már a helyi szint, de sok államban, amelyek a középszintű területi-igazgatási egységekre tagolódnak ugyanilyen fontos a megyei, kerületi vagy regionális közép szint is. Végül az európai vagy más hasonló integrációban résztvevő államok esetében fontos lehet még a nemzetek feletti, azaz szupranacionális szint. Az Európai Unióban ezt a szintet az Európai Parlament testesíti meg.

A választójog a politikai közösségen belüli *politikai döntéshozatalban való részvétel* intézményesített formájaként jelenik meg. A legfontosabb kérdés tehát az, *hogyan van választójoga*, s azt konkrétan *hogyan tudja gyakorolni*.

A különböző részvételi szinteknek megfelelően természetesen létezhetnek a választójognak differenciált formái – például a modern Magyarországon a parlamenti, a megyei vagy városi-községi szintű választójog, továbbá az európai parlamenti választójog vagy a kisebbségi önkormányzati választójog.

II. A demokratikus választójog kialakulásának rövid története

A választójog fenti megfogalmazása olyan általános és minimalista definíciónak tekinthető, amely nemcsak a modern demokratikus társadalmakban érvényes, hanem tulajdonképpen az egész történelmi fejlődésen átívelő jelentéssel bír. Ez egyben azt is jelenti, hogy a demokratikus választójogot ennél konkrétan is meg lehet határozni. A demokratikus választójog kritériumainak a megfogalmazása azonban egy hosszú történelmi fejlődés eredménye, amely csak a XX. század második felében fejeződött be, amennyiben egyáltalán befejeződött. Ebben az értelemben a maga demokratikus változatában viszonylag fiatal alapvető politikai jogról van szó. Hiszen nagy valószínűséggel még a legtöbb XIX. századi

liberális alkotmányos államnak a szabályozása sem felelne meg maradéktalanul a modern demokratikus kor elvárásainak.

A képviselő és az ország lakóinak a közügyekbe való bizonyos szintű beleszólásának egyes intézményesített megnyilvánulási formái már az ókori és középkori társadalmakban is léteztek (például az ókori görög poliszok népgyűlései vagy a középkori és korai újkor rendi gyűlések). Igaz, ezek nem voltak még a mai értelemben vett népképviselői szervek. Noha az Isten előtti egyenlőséget a legtöbb monoteista vallás az évezredek óta hirdeti, minden ember jogi egyenlőségének tételét igazából csak a polgári forradalmak mondták ki, s azok közül is leghangosabban a felvilágosodásból táplálkozó 1789-es francia forradalom.

A francia forradalom volt ugyanis az, amely egyértelműen kimondta azt is, hogy a hatalom a népet illeti meg. Ezzel pedig megteremtette a modern népszuverenitás és népfeltség elvét, amelyekből egyenesen következett a népképviselő elve is. Tulajdonképpen hasonló gondolat érvényre juttatásával próbálkozott korábban az angol parlament is, csak ott az események jobban elhúzódtak, valamint az ország szigetjellege miatt sokáig kevésbé hatottak a kontinentális Európára, mint a forradalmi Franciaország példája. Az angol közjogi fejlődés azonban a XIX. században már kellőképpen közismert volt és hatékonyan tudott hatni az európai jogi és politikai folyamatokra.

A népszuverenitás elvének deklarálásától és a széles alapokon nyugvó népképviselő szükségességének tudatosításától azonban még nagyon hosszú, majdnem 150 éves út vezetett a mai demokratikus választójog meghatározó elemeinek az elfogadásáig. Ezen elemek a következők: *általánosság, titkosság, egyenlőség és közvetlenség*. Ezek a kritériumok csak hosszú politikai küzdelmek és viták során nyertek polgárjogot Európában. Még a XIX. századi liberális felfogás számára is ugyanis teljesen természetesnek számított azon megoldásnak a keresése, amely úgy mond „a megfelelően képzett, a közterhekhez anyagilag hozzájáruló és felelősen gondolkodó elemek” (érts a vagyonos polgárság) kezébe helyezné a népképviselői szervek működtetésének és ez által a közügyek intézésének fontos feladatát is. Emiatt nemcsak a szerves fejlődésére büszke konzervatív Nagy-Britanniában, de a korabeli Európa más államaiban is csak vontatottan alakult ki az általános, titkos, közvetlen és egyenlő választójog rendszere. Az 1791. évi francia alkotmány például a választójogból nemcsak a forradalom ellenségeit zárta ki, hanem azokat a franciákat is, akik nem fizettek adót, vagyis a bérből vagy segélyből éltek. A nemzetgyűlési képviselőket nem közvetlenül, hanem a még magasabb vagyoni cenzusnak megfelelő elektorok útján választottak. A napóleoni korszak és az azt követő monarchista restauráció sem kedvezett a választójog demokratizálódásának. Ebből a szempontból fontos esztendőnek tekinthető az 1848-as év, amikor az új alkotmányban

deklarálták azt, hogy a nemzetgyűlés 750 képviselőjét és a köztársasági elnököt az egyenlő, közvetlen és általános választójog alapján kell megválasztani. De a demokratikus, csak a helyben lakási cenzus által korlátozott általános választójog csak 1875 után vált tartós megoldássá Franciaországban, igaz, a francia nők csak a második világháború után kapták meg választójogot. Nagy-Britanniában majdnem az egész XIX. század a választójogi küzdelmek jegyében zajlott. A választójog azonban itt is csak 1884 után vált igazán általánossá, de titokban szavazni már 1874 óta lehetett. Nők viszont itt Franciaországnál hamarabb jutottak hozzá a választójoghoz – már az első világháború után.

Az Osztrák-Magyar Monarchia nyugati (ausztriai) felében 1906-ban vezették be az általános választójogot. Magyarországon azonban a nemzetiségi kérdés és a szociális feszültségek miatt erre egészen a Monarchia megszűnéséig nem került sor. Hazánkban először 1848-ban született az első liberális választási szabályozás (1848. évi V. tc.), amelyet aztán módosított az 1874. évi XXXIII. törvény. Szavazati joguk csak a férfiaknak volt, s az is különböző cenzusokhoz volt kötve. Ez azt eredményezte, hogy 1848-ban a választópolgárok száma csupán a népesség 7,2 %-át tette ki, majd az 1874.évi szabályozás bevezetése után még valamivel kevesebb – a népességen belül a 5,7 % és a 6,4 % között ingadozott a választópolgárok száma. Az időszak elején ez egyáltalán nem volt kirívóan kevés, még olyan államokhoz képest sem, mint Belgium vagy Franciaország, de az európai államok fokozatos demokratizálásával egyre feltűnőbb lett a rendszer maradisága. A szavazás egyébként egészen a dualizmus végéig nyíltan történt.

Miután a választójogi reform egy régi követelésnek számított, az első világháborús vereség után az új politikai elitek gyorsan neki látták a reformoknak. Az őszirózsás forradalom következtében kialakult polgári demokratikus rendszer első törvényében jelentősen demokratizálta a választási rendszert, de ennek a bukása miatt nem volt konkrét jelentősége. Hasonlóan, mint a radikális baloldali Tanácsköztársaság próbálkozásainak sem. Egyértelműen kiderült azonban, hogy az 1919-ben sikeres ellenforradalom ellenére már nem nagyon lehetséges visszaút az 1918 előtti állapotokhoz. Az 1920-as nemzetgyűlési választásokat a Friedrich-kormány 1919. évi választójogi rendelete alapján bonyolították le, amely a demokratikus elvek alapján állt, igaz, a választások lebonyolítása nem volt makulátlan. Fontos, hogy ezeken a választásokon nők is választójoghoz jutottak. A vagyoni cenzusok megszűntek és a férfiak esetében csupán egy féléves helyben lakási cenzus maradt fenn. A nők esetében viszont a rendelet megkövetelte az írni-olvasni tudást magyar, vagy valamely hazai nemzetiség nyelvén.

A két világháború közötti konzervatív és bonyolult választási reformok inkább visszalépést jelentettek az előbb felvázolt szabályozáshoz, de az általánosság elvéről az akkori kormányok már nem mertek letérni. A választási rendszer legproblematisabb eleme az volt, hogy a vidéken visszatértek a dualizmus időszakában megszokott nyílt szavazáshoz, amely erőteljesen torzította a politikai akaratnyilvánítási lehetőségeket. A titkos szavazás bevezetésére végérvényesen csak 1939-ben került sor. A második világháború után először érvényesült a választójog demokratikussága, de az államszocializmusnak nevezett időszakban (1949-1989) a választások merő formalitásnak számítottak. Az egypártrendszerben eltöltött negyven év után az első igazán szabad és demokratikus választásokra csak 1990 tavaszán került sor.

III. A demokratikus választójog a nemzetközi dokumentumok tükrében

A demokratikus választójog fejlődése szempontjából fontos, mondhatni sorsdöntő állomás a második világháború bejezése volt. A második világháború ugyanis az emberi jogoknak olyan méretű lábbal tiprását hozta magával, amelyre jogtudománynak lehetetlen volt nem reagálni. Igaz, ebből a szempontból a szabad és demokratikus választások kérdése csak egy volt a sok közül. Legfontosabb változás ezen a területen az volt, hogy a választójoggal szemben támasztott demokratikus elvárások elkezdtek fokozatosan nemzetközi jellegűvé válni, azaz végbement a választási problematika nemzetközivé válása.

Ez több fontos nemzetközi jogi dokumentumban nyilvánult meg. Az emberi jogok nemzetközi szintű kodifikálása ugyanis a háború utáni időszakban több szinten, illetve több intézményi keretben zajlott. Egyetemes szinten az első jelentős dokumentum az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott az → *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* volt. A Nyilatkozat 21. cikke foglalkozott először a választójoggal. A 21. cikk szerint „(1) Minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. (2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához. (3) A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarat; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell hogy kifejezésre jusson.”

Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy részt venni a saját haza közügyeinek az intézésében az alapvető polgári jogként fogható fel. Miután itt a saját haza ügyeinek

intézésében való közreműködést említi az okmány, tulajdonképpen nem is annyira a mindent embert megillető jogot, hanem inkább az állampolgárok jogát rögzíti. Igaz, a Nyilatkozat nem részletezi, hogy konkrétan milyen részvételi színtről van szó, abból azonban, hogy a hazát említi, az is kikövetkeztethető, hogy nemcsak a helyi szintre utal az okmány, hanem a döntések súlya szempontjából legfontosabbnak számító országos szintre is.

Az idézett megfogalmazás egyaránt elismeri a közvetlen és közvetett politikai döntéshozatali részvételt. A népszavazások vagy a választások során mindenképpen biztosítani kell viszont a titkosságot.

A 3. bekezdésben az okmány *rendszeresen tartandó* tisztességes választásokról beszélt, ami azt jelenti, hogy nem lehet valakit vagy valamit egy egyszeri választási aktussal felruházni hatalommal és a közakarat örök képviselőjének mandátumával. A választásokat tehát rendszeresen, meghatározott időszakonként kell megtartani.

A tartalmi vonatkozásban a Nyilatkozat azt várja el az államoktól, hogy az egyenlő szavazati jogot garantáljon a polgáraiknak. Kifejezetten nem deklarálja a választójog általánosságát, de az nem is kell, hiszen az már benne foglaltatik abban a megfogalmazásban, hogy *„minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában”* részt venni. Végül, a Nyilatkozat *nem követeli meg a választások közvetlenségét*. Amikor a dokumentum arról beszél ugyanis, hogy közvetlenül is lehet a hazája közügyeinek intézésében részt venni, akkor alapvetően a népszavazás intézményére gondolt.

Nagyon hasonló megfogalmazást tartalmaz az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke. Eszerint *„Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy 1. a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; 2. szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését; 3. az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.”*

Újdonság tulajdonképpen csak az Egyezségokmány 2. cikkében megfogalmazott *antidiszkriminációs* klauzulára való hivatkozás és a megfogalmazás nagyobb precizitása. A dokumentum már egyértelműen rögzíti az állampolgárok választójogát, és nemcsak az aktív választójog garantálása olvasható ki belőle, hanem a passzív választójogra is kitér. A választások során mindenképpen érvényesülnie kell a kifejezetten deklarált általánosság, egyenlőség és titkosság elvének. Az Egyezségokmány a közügyekben való közvetlen és közvetett – azaz a képviselők útján történő – részvételéről egyaránt beszél, de ebből még nem

olvasható ki az, hogy a választásoknak feltétlenül közvetleneknek kell lenni. Ezt a kérdést tehát az okmány nyitva hagyja.

Nagyon fontos viszont az, hogy a dokumentum nemcsak a rendszeresen ismétlődő választásokról szól (megint a konkrét időkeret megemlítése nélkül), hanem a valódi szavazásról is. Erre való hivatkozással például el lehet utasítani a manipulált és csak formális módon megrendezett választások legitimitását. A választásoknak ugyanis valóságban biztosítaniuk kell a választók akaratának szabad kifejezését. Az viszont, hogy mi az erősebb elvárás – az 1948-ban megfogalmazott tisztességes választások vagy az 1966-ban megemlített valódi választások – csak nagyon nehezen eldönthető kérdés. Az emberi jogok második világháború utáni kodifikációja nemcsak egyetemes szinten zajlott, hanem a regionális kereteken belül is. Ez különösen igaz Európára. Az 1950-ben elfogadott → Emberi Jogok Európai Egyezményében ugyan a választójog még nem szerepelt, ezt a hiányosságot azonban már az 1952-ben elfogadott Első Kiegészítő Jegyzőkönyv orvosolta. A Jegyzőkönyv 3. cikke a szabad választásokhoz való jogról szól. A megfogalmazása szerint *„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.”*

Érdemes megjegyezni, hogy ez a definíció a demokratikus választójognak csupán egyik legalapvetőbb kritériumát fogalmazza meg – a titkosság elvét, valamint azt a szabályt, hogy a választásoknak az ésszerű időközönként kell megtörténniük. Az ENSZ dokumentumoktól eltérően, amelyek a választóknak a közügyekben való részvételről, illetve az akaratuk szabad kifejezéséről szólnak, az Európa Tanács egyezménye a törvényhozó testület megválasztásában látja a választójog fő célját. Ezáltal szeretné ugyanis biztosítani a nép véleményének kifejezését.

Érdekes módon a választójog egyenlőségének az elve nem szerepel az idézett cikkben. Itt viszont célszerű megjegyezni, hogy az elmúlt félszázadban Európában példátlan intenzitású emberjogi fejlődés ment végbe, amely következtében az öreg kontinensen talán legmagasabb standardok születtek meg és garanciák épültek ki. Ebben a folyamatban pótolhatatlan szerepet játszott az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely több egyéni jogot vezetett le az előbb idézett cikkből. Ilyen mindenekelőtt a választásokon való részvételhez (aktív választójog) és a választásokon való induláshoz való jog (passzív választójog).

Az → *Emberi Jogok Európai Bírósága* az elmúlt évtizedekben választójoggal kapcsolatban számos döntést hozott. Ezekben abból indult ki, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke közvetve előírja a választójog egyenlőségét is, bár ez ebben a formában *expressis verbis*

nem szerepel a szövegben. (lásd ECHR, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54.) Az ettől való eltérést az Emberi Jogok Európai Bizottsága leginkább a nemzeti kisebbségek védelme esetében tartotta elfogadhatónak. (ECHR, DR 15, 247, 251 Lindsay). Ez jelenti tehát ebben a vonatkozásban a nemzeti kisebbségek pozitív diszkriminációjának a lehetőségét.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata az egyenlőség elvének csiszolása során egyébként jóval messzebb jutott a z egyezmény és jegyzőkönyv megfogalmazóinak eredeti szándékánál. A bírósági joggyakorlat például egészen konkrét kritériumokat fogalmazott meg az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében. Eszerint kisebb – azaz körülbelül 10-15 %-os – eltérések még elfogadhatók, de ennél nagyobb különbségek már nem. Ebben a kérdésben az Európa Tanács Velencei Bizottsága is kifejtette véleményét. (Lásd a Velencei Bizottság alábbi véleményét: Opinion No. 190/2002 CDL-AD (2002) 23: Code of Good Practice in Electoral Matters 15. margószám.)

A fent említett ENSZ dokumentumok, különösen pedig az Egyezségokmány jóval egyértelműbb e tekintetben, amennyiben abban kifejezetten megtalálható az egyenlő választójog elve, amely azonban elsősorban a névleges értékre vonatkozik (numerical value) és nem az eredményekre (effect). Ez azt is jelenti, hogy a szerződés szemszögéből egyaránt elfogadható a többségi és az arányos választási rendszer is. Sőt, ezen a platformon elfogadható a megbízott helyettes, illetve meghatalmazott útján történő voksolás is (például akkor, ha valamely családtag akadályoztatva van. Erre épül a meghatalmazott útján történő voksolás lehetősége, amely több demokratikus államban már régóta érvényben van. A régi demokráciák közül ilyen például Hollandia vagy Kanada, az új demokráciák között például Lengyelország. Sőt, a travaux préparatoires szerint még a családi választójog is, hiszen ez utóbbi esetben névlegesen egyenlő a választójog, csak nem a gyermekek gyakorolják azt. Ha azonban egyeseknek névlegesen (akármilyen okból) is több vagy névlegesen is kevesebb szavazata lenne, mint másoknak, az már a kommentár szerint sértené az Egyezségokmányt. (General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): 07/12/1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.)



IV. Külföldiek és külföldön tartózkodó állampolgárok választójoga

A választásokon való részvétel a demokratikus jogállamokban olyan alkotmányos jog, amely alapvetően az állampolgárokat illeti meg, de ritkán és korlátozott formában akár az idegenek

(azaz külföldiek) egyes csoportjainak is járhat. Ez a téma szorosan összefügg a migránsok részvételi jogaival. A migránsok választójogának két fontos vetülete van – a bevándoroltak választójogának a megadása, illetve a távollévő kivándoroltak (azaz a külföldön élő állampolgárok) választójogának a gyakorlása. Az alapvető emberi jogokra és azon belül a választójogra is vonatkozó legfontosabb kötelező jellegű egyetemes nemzetközi dokumentumok ezzel a kérdéssel nem foglalkoznak és az államok diszkrecionális döntésére bízzák azt. Elvértve ugyan történik rá, de általában olyan dokumentumokban, amelyek nem voltak nagy hatással a globális jogfejlődésre. Ilyen tipikusan az ENSZ keretében 1990-ben született, a vándormunkások és családtagjaik jogvédelméről szóló egyezmény, amelyet eddig csak kevés állam tette magáévá és a legtöbb befogadó állam mai napig nem csatlakozott hozzá. Az egyezmény 41. cikkelye, amely főleg a dokumentált, azaz legális vándormunkásokra vonatkozik, lehetőségként deklarálja, hogy a vándormunkások az érintett állam szabályai értelmében akár az aktív és passzív választójoggal is rendelkezhetnek. A következő cikkelyek is utalnak rá, hogy célszerű lenn biztosítani számukra bizonyos participációs jogokat, de ezek a megfogalmazások nem írnak elő kötelezettséget államok számára, mert a kérdés eldöntését azok diszkréciójára bízza.

Konkrétabb eredményeket hozott ezen a téren az európai jogfejlődés, amely e vonatkozásban egyrészt az EU/EK, másrészt az Európa Tanácson belül ment végbe. Közismertek azok a politikai részvételi jogok, amelyek a Maastrichti Szerződés révén született uniós polgárság intézménye eredményezett a helyhatósági és európai parlamenti választásokon a más tagállamok területén élő uniós polgárok számára. A migránsok szélesebb köre irányában azonban inkább az Európa Tanács próbált nyitni, amely keretében már 1977-ben született egyezmény a vándormunkások jogi státusáról. A választójog szempontjából ennél valamivel fontosabb rendelkezéseket tartalmaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához fűzött jegyzőkönyv, amely a helyi közéletben való részvételről szól, amely 1985-ben csak lehetőségként fogalmazta azt a kitétel, hogy a részes államok – ha akarják – megadhatják a helyi önkormányzati választójogot a területükön tartózkodó külföldieknek. Jelentős továbblépést jelentett ezen a területen a külföldiek helyi szintű közéletben való részvételéről szóló, Strasbourgban 1992. február 5-én kelt ET Egyezmény, amely azonban a választójog tekintetében megint nagyon tág mozgásteret biztosít a részes államok számára. Így az egyezménynek a választójogról szóló C. részének teljes egészében való alkalmazását az államok nyilatkozatban kizárhatják, illetve azt is megtehetik, hogy csak az aktív választójogot biztosítják a külföldieknek. Az említett C rész elfogadása esetén is azonban a külföldiek aktív és passzív választójogát az adott településen való 5 éves jogszerű és szokásos helyben

lakáshoz köthetik; kétségtelen az 5 éves időszak az egyezmény értelmében rövidebb is lehet. Magyarország egyébként nem részese ennek az egyezménynek. Azt lehet tehát mondani, hogy bár a nemzetközi jog és különösen annak európai regionális dokumentumai legalább helyi szinten igyekeznek elősegíteni a legális bevándorló külföldieknek a politikai integrációját az őket befogadó társadalmak közjogi szerkezetébe, ez még nem egy erős jogi parancs, inkább csak egy ajánlás. Hasonlóan jár el az Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottság is, amely a 190/2002. számú véleményében kifejti, hogy a meghatározott ideig tartó helyben lakás után tanácsos megadni a külföldieknek is a helyi választójogot. Ez a norma tipikusan a puha jog (soft law) kategóriájába tartozik.

Ugyanakkor a kérdésnek van egy másik oldala is, amely egyre inkább reflektorfénybe kerül, nevezetesen a kivándorolt állampolgárok politikai részvételi jogainak a biztosítása az eredeti (azaz származási) országukban. Ezeket a személyeket rendszerint expatriótáknak nevezik az idevonatkozó dokumentumok. A z Európa Tanács ezen személyek élethelyzetére és jogaira vonatkozóan is fogadott el már külön ajánlásokat, illetve parlamenti közgyűlési határozatokat. Az egyik legelső ilyen volt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1994-ben elfogadott 1035. számú határozata, amely felhívta a tagállami jogalkotók figyelmét arra, hogy többet kellene foglalkozni a származási államukon kívül élő európai emberek problémáival, ezen belül például az eredeti hazájukba való esetleges reintegrálódásuk elősegítésével is, amennyiben erre nézve igény merül fel. Szintén fontosnak tartotta a dokumentum az államok és a diaszpóráik közötti kapcsolattartást és a kivándorlóknak az új helyen való politikai integrálódásukat is. Emiatt a határozat felhívta az ET államokat, hogy ratifikáljanak az előbb ismertetett, a külföldiek helyi szintű közéleti részvételét szabályozó egyezményeket.

Következő hasonló dokumentum 1999-ben született. Az akkor elfogadott 1410. számú ajánlás a külföldön élő európaiak és a származási országaik közötti kapcsolataival foglalkozott. A Parlamenti Közgyűlés itt néhány konkrét ajánlást is tett az ET Miniszterek Bizottsága és a tagállamok felé. A Miniszterek Bizottságának azt javasolta, hogy dolgozza ki egy olyan ajánlást a tagállamok számára, amely célja a expatrióták származási államuk politikai, társadalmi és kulturális életében való önkéntes részvételének támogatása, serkentése lenne. Ebben pedig segítségre lehetnek a sajátos képviseleti és politikai részvételi formák, mint például a választójog újbóli megadása, a különleges parlamenti képviselet biztosítása vagy más jellegű, de intézményesített konzultatív tanácsok létrehozása.

A 2004-ben elfogadott 1650. számú ajánlás hasonló logikából indult ki, de bizonyos hangsúlyeltolódások is tapasztalhatóak voltak benne. Ilyen volt például az Európa Tanács égisze alatt létrehozandó olyan tanács gondolata, amely páneurópai szinten képviselné a

külföldön élő európaiakat. Ezen ötlet azonban azóta sem valósult meg. Egyébként ezen ajánlás is a tagállamok figyelmébe ajánlotta a területükről kivándorolt személyekkel való foglalkozást, az intézményesített kapcsolattartás fontosságát, az expatrióták érdekeinek tiszteletben tartását stb. Lényeg azonban, hogy az Európa Tanács keretében eddig még nem született a személyek ezen csoportjára vonatkozó egyezmény és ilyen egyelőre nincs is napirenden.

Az eredeti állampolgárságukat még őrző kivándorolt expatrióták választójogának a kérdése egyébként főleg a lakóhely mint feltétel kontextusában merül fel. A nemzetközi jogi dokumentumok ugyanis igazolható korlátozásnak tekintik a választójog lakóhelyhez való kötését. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint azonban annak is ésszerűnek kell lenni és nem eredményezheti a hajléktalan személyek kizárását. A Velencei Bizottságnak feljebb már említett 190/2002. számú véleménye is elfogadhatónak tartja egy ilyen korlátozást. A megfogalmazói szerint viszont a saját állampolgárokra nézve meghatározott ideig tartó helyben lakási követelmény (cenzus) csak a helyi és középszintű (azaz regionális) választásokra nézve írható elő. Akkor is csak akkor nem ellentétes az általános választójog elvével, ha nem hosszabb hat hónapnál. Ennél hosszabb időszak pedig csak a nemzeti kisebbségek védelme érdekében fogadható el, amely az Európa Tanács és intézményei külön ügyelnek.

A külföldön élő saját állampolgárok hazai politikai részvételi, azaz választási lehetőségei szabályozásának vonatkozásában alapvetően érvényesül az államok szuverenitása és diszkrecionális mozgástere. A fontos kötelező jellegű nemzetközi és európai dokumentumok itt nem tartalmaznak kötelezően alkalmazandó vagy követendő rendelkezéseket. Eleve az államok maguk döntenek el, hogyan határozzák meg a politikai közösségek határait – akár az országos, akár a helyi szinten. Ebben a meghatározásban rendszerint három szempontot vesznek figyelembe: az állampolgárságot, a lakhelyet és néha az időmúlás tényezőjét is. Ezek kombinációja révén országos szinten három fajta politikai közösségi modellt lehet felállítani a modern demokratikus világban: 1. azokat az államokat, amelyek a lakóhelytől és az időmúlástól függetlenül minden állampolgárnak garantálják a választásokon való részvételt; 2. azokat az államokat, amelyek nemcsak az állampolgárságot, hanem a belföldi lakhelyet is megkövetelik a választópolgároktól; valamint 3. azokat az államokat, ahol belföldi lakhely hiánya csak bizonyos idő eltelte után jelenti az aktív és passzív választójog megszűnését.

Ha valamely állam előírja a választópolgárok számára azt, hogy a választójoguk gyakorlásához mindenképpen az adott államban kell rendelkezniük lakhellyel, az egyáltalán nem tekinthető diszkriminatív jellegű intézkedésnek. Ilyen különbségtételt az államok

megtehetik a hatályos és az őket kötelező nemzetközi emberi jogi dokumentumok tükrében is. Amit azonban nem tehetnek meg, az az indokolatlan különbségtétel az azonos helyzetben lévő választópolgári csoportokon belül.

A külföldön állandó vagy tartós jelleggel élő állampolgárok, amennyiben az állampolgárság szerinti államuk lehetővé teszi a választásokon való részvételt, többféleképpen tudnak szavazni, ennek szabályozása szintén az adott államtól függ. A gyakorlat következő külhoni szavazási módokat dolgozta ki az évtizedek során: a külképviseleten történő voksolást, a szavazatnak a postai úton történő leadását, a meghatalmazott útján történő szavazást, az elektronikus voksolást és néhány ritka esetben egyéb kommunikációs úton történő szavazást – például a fax útján. Az is egy megoldás, hogy az állam lehetővé teszi a regisztrált belföldi lakhely nélküli állampolgároknak, hogy szavazzanak, de a voksolás napján mindenképpen haza kell jönniük, ha gyakorolni szeretnének választópolgári jogaikat. Erre a technikainak is tekinthető kérdésre nézve nem létezik átfogó és kötelező jellegű nemzetközi jogi dokumentum, de az Európa Tanács Velencei Bizottsága már foglalkozott vele a 2011. június 17–18-i jelentésében (Report on out-of-country voting, Study No. 580/2010, CDL-AD(2011)022), amely jelenleg az egyik legfontosabb ilyen témájú nemzetközi dokumentum. Ebben a tekintetben az államok különböző korlátozásokat is bevezethetnek. Több államban például ilyenkor különbséget tesznek az aktív és passzív választójog jogosultjai között vagy a született és honosított állampolgárok között. Lehetséges az is, hogy olyan állampolgárok, akik más állam állampolgárságával is rendelkeznek (azaz a kettős vagy többes állampolgárok) bizonyos hivatalviselési korlátozások alá esnek, amelyek érinthetik a választott tisztségeket is.. Ezen intézkedések szabályozása azonban alapvetően a nemzeti alkotmányos szinten kell hogy megtörténjen, vagy legalábbis abból kell levezetni azt. A nemzetközi jogi szakirodalom és részben maga a nemzetközi jog egyébként óvatos ezen a téren. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága például az 1966. évi Egyezségokmányhoz készített kommentárban például jelzi, hogy a született és honosított állampolgárok közötti különbségtétel felvetheti a 25. cikkkel való összhang kérdését. Az Európa Tanács keretein belül 1997-ben elfogadott európai állampolgársági egyezmény értelmében pedig a kettős és többes állampolgároknak ugyanolyan választójogot kell biztosítani, mint azon személyeknek, akiknek csak egy állampolgárságuk van. Valamely részes állam egy másik állampolgársággal rendelkező állampolgárait ugyanis ugyanazon jogok és kötelezettségek illetik meg azon részes állam területén, ahol tartózkodnak, mint a részes állam bármely más állampolgárát. Egy konkrét ügyben (Tanase v. Moldova (GC) no.7/08, ECHR 2010) egyébként az Emberi Jogok Európai

bírósága és egyezményesértőnek találta a kettős állampolgároknak a passzív választójogból való kizárását.

Magyarországon az alkotmány, illetve 2012 óta az Alaptörvény szabályozza a magyar politikai közösség legfontosabb kérdéseit. Az 1990 és 2011 közötti időszakban az országgyűlési választásokon csak azok a nagykorú és cselekvőképes magyar állampolgárok vehettek részt szavazói és jelölti minőségben, akik Magyarországon rendelkeztek lakhellyel. Ez a korlátozás 2011-ben megszűnt, mert az akkor elfogadott Alaptörvény már csak fakultatív lehetőségként említette meg azt, hogy valakinek a választójogát a lakhelytől függően lehet esetleg korlátozni. Ezen változás tette lehetővé azt, hogy az új parlamenti választási jogszabály, amelyet sarkalatos törvényként 2011 végén fogadta el a törvényhozás (lásd az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény), már a külföldön élő magyar állampolgároknak is megadta a választójogot. A kétszavazatos (egyéni és listás) magyar választási rendszerben azonban a külföldön élők csak egy szavazatot kaptak, ami azt jelenti, hogy csupán az országos pártlistákra tudnak voksolni, az egyéni jelöltekre nem. Ami az országban legálisan és tartósan tartózkodó külföldieket illeti, Magyarország már az 1989/1990-es rendszerváltástól kezdve meglehetősen nagyvonalú politikát folytatott. 1989-ben először még a helyi tanácsi választásokon az országban tartósan letelepedett külföldiek kapták meg az aktív választójogot, amellyel gyakorlatban 1990-ben már élhettek is. Az 1994-től kezdve az alkotmány a Magyar Köztársaság területén bevándoroltként élő külföldi állampolgároknak garantálta aktív választójogot. 2004-től kezdve pedig a letelepedettek és menekültek szereztek meg aktív választójogot. Jelenleg a magyar szabályozás helyi szinten menekülteknek, valamint bevándorolt és letelepedett külföldieknek biztosítja az aktív választójogot. Ezen a választói csoporton belül az uniós államok polgárai külön kategóriát alkotnak – ők ugyanis helyi szinten nemcsak az aktív, hanem passzív választójoggal is rendelkeznek. 2011 után az Alaptörvényből kikerült azon korábbi korlátozás is, miszerint a polgármester vagy a megyei közgyűlés elnöke Magyarországon csak magyar állampolgár lehet. Miután Magyarországon gyakorlatilag egybeolvad a települési és megyei önkormányzati szint képviselőinek a megválasztása, azt lehet mondani, hogy a helyhatósági szinten az elmúlt negyedszázadban összesen három választópolgári kategória alakult ki: 1) az aktív és passzív választójog teljességével rendelkező magyar állampolgárok csoportja, továbbá 2) az aktív és passzív választójoggal egyaránt rendelkező, de a 2012 előtt a polgármesteri és a megyei közgyűlési elnöki pozíciók megszerzésétől elzárt, Magyarországon élő más uniós tagállamok polgárainak csoportja, valamint 3) a harmadik (azaz nem uniós) országokból érkezett menekültek, letelepedettek és bevándoroltak kategóriája, akik csak aktív

választójoggal rendelkeznek Magyarországon. Az Európai Parlament megválasztása során csak az előbb említett két kategória rendelkezik aktív és passzív választójoggal, azaz a magyar állampolgárok és az itt élő más uniós polgárok csoportja. Az országos (avagy nemzeti) szinten, ahol a nemzeti szuverenitás gyakorlása történik azonban továbbra is csak a magyar állampolgárok jogosultak szavazni és csak ők választhatók meg.

Felhasznált irodalom

Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG/Orac, Budapest, 2014.

Bodnár Eszter: „Választójog” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) Internetes Jogtudományi Enciklopédia, jog.tk.mta/ijoten/valasztojog (2016. augusztus 31.)

Dezső Márta: Képviselés és választás a parlamenti jogban. KJK – MTA ÁJTI, Budapest, 1998.

Halász Iván: Állampolgárság, migráció és integráció. MTA JTI, Budapest, 2009.

Hallók Tamás: Választási részvétel és alkotmányjog. Szavazási módok. HVG/Orac, Budapest, 2013.

Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers, 2011/38.