Választójog

Szerző: BODNÁR Eszter
Affiliáció: ELTE ÁJK
Rovat: Alkotmányjog
Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András
Lezárás dátuma: 2016.09.06
Idézési javaslat: BODNÁR Eszter: „Választójog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog (2016). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18]

A választójog a demokráciákban a képviseleti hatalomgyakorlás eszköze, egyben alapjog, politikai részvételi jog. A választójog gyakorlására országos, helyi, valamint szupranacionális szinten kerülhet sor. Két fő részjogosítványa a szavazás joga (aktív választójog) és a választhatóság joga (passzív választójog). Tartalmát alapvetően meghatározzák a választási alapelvek, amelyek alapján a választójog szabad, általános, egyenlő, titkos és rendszerint közvetlen is. A választójog nem abszolút jog, feltételekhez köthető, korlátozható. Demokratikus társadalomban ezek a feltételek leginkább a választójog gyakorlására való képességhez (nagykorúság, belátási képesség), valamint a politikai közösséghez való tartozáshoz (állampolgárság, lakóhely) kötődnek. A választójog védelme mellett az államnak meg kell teremtenie a választójog gyakorlásának feltételeit, továbbá észszerű időközönként szabad és tisztességes választásokat kell tartani.

Tartalomjegyzék

1. **A választójog fogalma**
2. **A választójog formái és részjogosultságai**
3. **A választójog feltételei és korlátai**
   - 3.1. Politikai közösséghez tartozás
     - 3.1.1. Állampolgárság
     - 3.1.2. Lakóhely
   - 3.2. Életkor
   - 3.3. Belátási képesség
   - 3.4. Bűncselekmény elkövetése miatti korlátozás
   - 3.5. A választójog korlátozása egyéb okból
4. **A választójog gyakorlásának feltételei**
5. **JEGYZETEK**

1. A választójog fogalma

[1] A választójog fogalma két értelemben használatos a jogtudományban. Tágabb értelemben az olyan jogszabályok összessége, amelyek a képviseleti szervek létrehozásának módját határozzák meg,

ideértve a választójogosultságra, a választási rendszerre, valamint a választási eljárásra vonatkozó szabályokat is. Szűkebb értelemben azonban a választójog fogalma kizárólag a választójogosultságra vonatkozik, egy alapjogra, amely a hatalomban való részvételt biztosítja.[1] E szócikk tárgya a választójog e szűkebb értelemben.

[2] A demokratikus hatalomgyakorlás (->demokrácia) a népszuverenitás elvén alapul, amely szerint a hatalom forrása a nép. A demokratikus hatalomgyakorlás (a közvetlen hatalomgyakorlás kivételesen alkalmazott eszközei [->népszavazás és népi kezdeményezés] mellett) a képviseleti demokrácia keretei között valósul meg, amikor az államhatalmat azok a képviselők gyakorolják, akiket a polgárok a választás során meghatározott időre erre felhatalmaztak. A választójogot egyrészt felfoghatjuk eszközként: a hatalomgyakorlás egyes szerveit létrehozó módszerként. Ebben az államszervezeti szempontú megközelítésben a választójog nem más, mint a képviseleti hatalomgyakorlás eszköze, egy szükséges elem ahhoz, hogy a képviseleti szervek létrehozására sor kerülhessen, a választás betölthesse funkcióit.[2] A választójogot azonban ->alapjogként, politikai részvételi jogként is felfoghatjuk. Az alábbiakban egy ilyen alapjogi felfogás mellett érvelünk.

[3] A nemzetközi emberi jogi dokumentumok szintjén először az ->Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) dokumentumai ismerték el a politikai részvételi jogokat, közülük is elsőként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata rögzíti 21. cikkében a szabad és tisztességes választások szükségességét. E meghatározást konkretizálja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 25. cikke, mely az aktív és passzív választójogot már alapjogként nevesíti. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) eredeti szövege nem, csak az ahhoz fűzött Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke deklarálta a szabad választásokhoz való jogot. A rendelkezés a választójog biztosítását elsősorban a szerződő államok kötelezettségeként jelöli meg, de az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) egyéni jogokat vezetett le ebből a cikkből: a választáson való részvételhez (aktív választójog) és a választáson való induláshoz való jogot (passzív választójog). Ezek a nemzetközi egyezmények tehát a választójogot már önálló jogként nevesítik, azaz teljes mértékben elszakadnak annak eszközként való megközelítésétől.

[4] A kettős természetből adódóan a választójog alapjogként való biztosításának igazolására kétféle modell létezik. Az instrumentális igazolás a választójogot a népképviseleti szervek létrehozásának eszközeként kezeli, és az általánosságot és egyenlőséget nem szükségszerűen tekinti a választójog elemének. A passzív választójog instrumentális igazolása pedig a következő lenne: mivel a képviseleti szervek létrehozása elengedhetetlen, szükségszerű, hogy egyes személyek választás útján képviselővé váljanak, azaz legyenek olyanok, akik jelöltként indulnak a választáson, mivel jelöltek nélkül nem lehetne választást tartani.

[5] A választójog alapjogi igazolása szerint a közügyekben való részvétel joga abból a morális elvárásból ered, hogy abban a politikai közösségben, amelyiknek a tagja, a választópolgár maga választhassa meg, hogy kik gyakorolják a hatalmat, kik hozzanak rá nézve is kötelező döntéseket. Ez végső soron az emberi méltóságra, az egyenlőként kezelés elvárására vezethető vissza, és levezethető belőle a választójog általánossága és egyenlősége is. A passzív választójog alapjogi igazolása szerint a politikai közösség tagjának kikényszeríthető joga van megválasztani azokat, akik a közösség sorsáról döntenek, és ugyanígy ahhoz is joga van, hogy – amennyiben a közösség a döntés jogát rá kívánja bízni, azaz megválasztja – maga legyen az, aki a közösség vezetését ellátja. Tehát nem annak az igénynek van morális alapja, hogy valakiből képviselő legyen, hanem hogy a közösségben a képviselői helyért megmérettethessen, a választáson részt vehessen.[3]

[6] Az alapjogok különböző szempontú dogmatikai csoportosítása szempontjából a választójogot a *status activus* körébe tartozó jognak, részvételi jognak tekinthetjük, amely az állam életében való részvétel lehetőségét biztosítja.[4] A jogok érvényesíthetőségét szem előtt tartó csoportosítás szerint a választójog klasszikus alanyi jog, emellett egyszerre tarthatjuk egyénileg és kollektíven gyakorolható jognak. Végül a választójog állampolgári jog is, hiszen hagyományosan a politikai közösség tagjai számára fenntartott jogosultság, azonban – összefüggésben a fent kifejtett alapjogi igazolással – nem

elfogadható az a megközelítés, hogy az állampolgári jog minőség azt jelentené, hogy e jog biztosítása az állam akaratától függ – az állam kötelezettsége az elismerésre és a védelemre korlátozódik, továbbá elsősorban a feltételek megteremtésére vonatkozik. Nem sorolható be viszont a választójog az alapjogokat generációkra bontó csoportosítás keretében, mivel időben az első generációs jogok keletkezésének időszakára, a XVIII. századra tehető a megjelenése, azonban általánossá válására és ezzel együtt alapjogként való elismerésére csak jóval később kerül sor.

[7] A demokratikus választójogot – alapvető fogalmi elemeit összefoglalva – így definiálhatjuk: a közhatalmat gyakorló személyek kiválasztását célzó, pozitív irányú, személyhez, közösséghez, időhöz kötött, szabad, titkos, maximált számú döntési jogosultság, amelynek a többivel egyenlő esélye van arra, hogy képviseletet eredményezzen. A választójog gyakorlása során közhivatalok, a népképviseleti szervek tagjai mandátumának betöltéséről dönt a választópolgárok közössége. A választójogot elsősorban az különbözteti meg az azonos gyökerekből eredő népszavazáshoz való jogtól, hogy nem ténykérdéseket kell eldönteni, hanem személyek közül kell választani. Egyben pozitív irányú döntésről van szó, mivel a közhatalom gyakorlóinak kiválasztását jelenti, mandátumok keletkeztetéséhez, az adott népképviseleti szerv létrehozásához járul hozzá, és nem tartozik bele a visszahívás intézménye, amely formailag ugyan hasonló, hiszen a szavazás aktusára épít, azonban negatív jellegű döntést jelent, a megbízatás megszüntetéséről határoz. A választójog gyakorlása révén meghozott döntéseknek egyenlő esélyük van arra, hogy képviseletet eredményezzenek. Mivel nem minden szavazat eredményez mandátumot, helyesebb lehetőségről beszélni, annak a nagyfokú valószínűségéről, hogy a leadott szavazat képviseletet eredményez majd. A választójog gyakorlása döntés jellegű, ebből következően a döntési folyamat valamennyi eleme a választópolgárhoz kapcsolódik. Nem választható el tehát a jog alanya és a jog gyakorlására feljogosított személy, azaz személyhez kötött döntésről van szó.

[8] A demokratikus választójog elválaszthatatlan jellemzője, hogy szabad, azaz jogtalan befolyástól mentes legyen, jogosultja mindenféle kényszer, fenyegetés és megfélemlítés nélkül tudja gyakorolni. Szorosan kapcsolódik a szabad döntéshozatalhoz a titkosság: a demokratikus választójog szükségszerű tulajdonsága, hogy a választópolgár a szavazatát titkosan adhatja le, és később sem kerülhet nyilvánosságra szavazatának tartalma. A választójog nem értelmezhető a politikai közösség nélkül, amelynek az egyén a tagja. Csak a politikai közösséghez való tartozás, a közösség többi tagjával való összehangolt alapjoggyakorlás képes a választójog lényegét megadni.

[9] A választójognak a többi alapjoghoz képest feltűnő további sajátossága, hogy gyakorlására nem bármikor, spontán, pusztán az alanyának elhatározása alapján kerülhet sor. Szükséges feltétele, hogy észszerű időközönként választást tartsanak, és a választópolgár csak akkor, abban az időpontban tudja ezt az alapjogát gyakorolni. Végül a választójog tartalmi jellemzője – részben az időbeli és helybeli kötöttség miatt is –, hogy az alapjog „mértéke” korlátozott, számban maximált döntésről van szó: arra korlátozódik, hogy a választáson mindenki ugyanannyi szavazatot adjon le, ugyanolyan számú szavazatával járuljon hozzá a választás eredményéhez. Ezek a tulajdonságok azok, amelyek álláspontunk szerint a választójog lényegét adják, ily módon függetlenek a normatív meghatározásoktól, elvételük, figyelmen kívül hagyásuk nem igazolható korlátozás, hanem a választójogot a lényegétől fosztja meg, ezek nélkül nem beszélhetünk demokratikus választójogról.[5]

[10] A választójog alapjogként való elismerésének általánossága mellett is vannak demokráciák, ahol a választáson való részvétel kötelező. Jelenleg a világon 22 országban írnak elő kötelező szavazást, igaz, ezek többsége dél-amerikai állam.[6] Európában parlamenti választásokon csak Belgiumban és Görögországban kötelező szavazni.[7] Ezekben az országokban az alkotmányos tradíció részét képezi a kötelező szavazás, ott azonban, ahol ennek korábban nem volt hagyománya, a bevezetése ellentétes lenne a szabad választás alapelvével. Alapjogként ugyanis a választójog magában foglalja az alapjog gyakorlásáról való lemondás lehetőségét, amit az állam köteles védelemben részesíteni, így senki nem kényszeríthető arra, hogy a választáson részt vegyen. A választás szabadsága alapelvéhez tartozik, hogy a választópolgár nem köteles igazolni, miért nem szavazott.[8] A magyar Alaptörvény egyértelmű a kérdésben, hiszen a választójogot az alapjogok között határozza meg, és az

Alkotmánybíróság is a kötelező szavazás ellen foglalt állást, amikor megállapította: a választójog részét képező aktív és passzív választójogi jogosultságok nem tekinthetők kötelezettségnek, minden választópolgár alapvető joga, hogy esetenként ne gyakorolja választójogának egyes részjogosultságait.[9]

2. A választójog formái és részjogosultságai

[11] Habár a választások központi szerepet töltenek be a demokratikus kormányzati rendszerekben, a választások és a képviseleti szervek struktúrája különbözőképpen alakul az egyes országokban. Általánosságban konszenzus áll fenn azokra a minimális feltételekre vonatkozóan, amelyek a választást legitimmé teszik, de nincs egység a demokrácia, a választások és a politikai struktúrák formája tekintetében.[10] Rendszerint közvetlenül választják a törvényhozó testületet vagy legalább annak egyik kamaráját. A választójog továbbá szerepet játszhat szövetségi államokban az alacsonyabb szintű képviseleti szervek létrehozásánál, valamint egyes államokban az államfő személyéről való döntésnél.

[12] Amennyiben a helyi közösségeket is bizonyos fokú autonómiával ruházza fel az alkotmány, a közösség tagjai jogosulttá válnak arra, hogy megválasszák a képviseleti szerveket, amelyek rendszerint nem kizárólag a jogalkotó hatalmat jelentik, hanem a helyi szintű végrehajtó hatalmat gyakorló szerveket és annak a vezetőit is. A helyi politikai közösséghez tartozásnál a nemzeti szabályozások rendszerint áttörik az állampolgárság elvét, és olyanoknak is választójogot – vagy legalább választói jogosultságot, azaz aktív választójogot – biztosítanak, akik nem állampolgárok, de valamilyen más módon mégis kötődnek az adott közösséghez. Ennek legjellemzőbb kifejeződése a lakóhely, amely a helyi politikai közösség határainak meghúzásánál felértékelődik. A helyi szintű politikai közösségnél ráadásul a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás esetenként a helyi önkormányzás jogához is kötődik, azaz ahhoz a megfontoláshoz, hogy egy kisebb közösség valamilyen szintű autonómiát kap az országos szintű politikai közösségen belül, és meghatározott kérdésekben helyi szinten hozhatja meg a döntéseket. A fentiek miatt az önkormányzati választójog szorosan kötődik a helyi politikai közösséghez, így senki nem élhet vele valamely más közösség vezetőinek megválasztásakor, még akkor sem, ha egyébként a szavazás napján egy másik helyi közösség választási folyamata számára elérhető lenne, a sajátja viszont nem.[11]

[13] Végül a választójog gyakorlásán alapul az Európai Unió intézményeként működő speciális szupranacionális szerv, az Európai Parlament létrehozása is.[12] Az uniós polgár európai parlamenti választójoga egy jogrendeken átnyúló demokráciaelv kifejeződése. A tagállami parlamentek által a Tanáccsal megosztott demokratikus legitimáció mellé lép az Európai Parlament által gyakorolt közösségi hatalom legitimációja.[13] Az uniós polgároknak a lakóhelyük szerinti helyi választásokon való részvételi joga tulajdonképpen a helyi közösség tagjaként való elismerésként a helyi választójoguk „meghosszabbodása”, az európai parlamenti választójog azonban egy teljesen új, az uniós jog által biztosított alapjog. Ennek sajátossága, hogy nem egységesen szabályozott, hiszen a választójog alapját képező szabályokat és a választójog kizárásának feltételeit a tagállamok állapítják meg, mégis önálló politikai jog, amely „az önálló, a tagállami politikai közösségtől különböző európai politikai közösség irányításába való beleszólás alapvető igényét testesíti meg”.[14]

[14] A választójog két fő részjogosítványa az aktív és a passzív választójog. Az aktív választójog a szavazáshoz való jog, amely arra jogosítja fel az alanyát, hogy választó legyen. Ez magában foglalja az egyén részéről az igényt, hogy az állam biztosítsa – eleget téve intézményvédelmi kötelezettségének – a szavazás feltételeit, azaz hogy a választópolgár szerepeljen a választási névjegyzékben, elmehessen a szavazóhelyiségbe, megkapja a szavazólapot, megjelölhesse a szavazólapot egy szavazófülkében, majd elhelyezhesse az urnában, és szavazatát megszámolják. A választójogot azonban nem lehet úgy értelmezni, hogy általános garancia lenne arra nézve, hogy minden választópolgár megtalálja a szavazólapon azt a jelöltet és pártot, amelyre szavazni szándékozik.[15]

[15] Ehhez képest a passzív választójog a választhatóság joga, az ahhoz való jog, hogy valaki a

választáson jelöltként elindulhasson. Ez az alapjog azonban kizárólag a jelöltté válás lehetőségét jelenti, a jelöltté válás önmagában nem alapjog, feltételekhez köthető.[16] Nem jelentheti ez az alapjog azt, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként elindulhat.[17] Nem jelenti a passzív választójog azt sem, hogy a feltételeket teljesítő személynek joga lenne az egyéni jelöltségre, azaz nem kell a törvényhozónak garantálnia a független jelöltség lehetőségét.[18] A passzív választójogba beleérthetjük továbbá az újraválasztáshoz való jogot, viszont nem tartozik bele az, hogy ne lehetne a megválasztott szervet az alkotmányban meghatározott feltételek bekövetkezése esetén feloszlatni vagy a feloszlást kimondani.[19] A passzív választójogba az is beleérthető, hogy ha valakit megválasztottak, akkor a megválasztott szerv tagja legyen, ne lehessen önkényesen megfosztani a mandátumától.[20]

[16] A választójog két részjogosítványa, az aktív és a passzív választójog egymástól függetlenül nem létezhet: nem lenne értelme a szavazati jognak, ha nem lennének jelöltek, akik közül lehetne választani, fordítva pedig: hiába indulhatna bárki a választáson, ha nem lennének szavazók. A passzív választójogtól való megfosztás tehát kihat a választók aktív választójogára is.

[17] Vitatható, hogy beletartozik-e a választójog alapjogi tartalmába az ajánlási és jelölési jog. Egyes álláspontok szerint az ajánlási jog, azaz a polgár lehetősége arra, hogy beleszóljon a jelöltek kiválasztásába, a harmadik részjogosítvány az aktív és passzív választójog mellett.[21] A magyar alkotmánybírósági gyakorlat nem következetes ebben a kérdésben: a határozatok nagy részében az ajánlási jogot nem kezeli alapjogként, az inkább csak a választójoghoz kapcsolódó jog, amelyre például nem terjed ki a titkosság elve sem, máskor beleérti az aktív és passzív választójogba az egyéni képviselő ajánlását.[22] Álláspontunk szerint az ajánlás joga beleérthető az aktív választójogba, és mint ilyen, alapjogi védelmet élvez. Ez azt jelenti, hogy például nem lehetne bevezetni egy kauciós rendszert, hiszen akkor a választópolgár semmilyen szerepet nem kapna a jelöltek kiválasztásában. A jelölési jog alapján a pártoknak vagy más szervezeteknek joguk van a jelölt- és listaállításra. A német joggyakorlat a választójog részének tekinti a jelöltállítás jogát is, amelynek jogosultjai a választópolgárok egyesületei, valamint a politikai pártok.[23] A magyar Alkotmánybíróság szerint a jelöltállítási jog – bár a választójogon alapul – sem az országgyűlési, sem az önkormányzati választáson nem alkotmányos alapjog, és nem is az egyesülési jog része.[24] A jelölési jog nem tartozik a választójog tartalmába, még akkor sem, ha egyébként a pártok által is érvényesítendő politikai jogok körében kiemelkedő helyet foglal el az aktív és a passzív választójog.[25]

[18] Nem tartoznak a választójog mint alapjog tartalmába, de azzal szorosan összefüggnek azok a jogosítványok, amelyeket a jogszabályok kizárólag vagy elsősorban a választópolgárok részére tartanak fent. E részjogosítványok ugyanis a választójoghoz való kötődés mellett sokkal szorosabb kapcsolatban vannak valamely más alapjoggal. Így a választási kampányban való részvétel egyértelműen a véleménynyilvánítás szabadsága kifejeződésének eszköze, a választási ügyben benyújtott jogorvoslati kérelem pedig nyilvánvalóan a jogorvoslathoz való jog manifesztálódása.

[19] A választójoghoz mint alapjoghoz kötődően mind a nemzetközi dokumentumokban, mind a nemzeti alkotmányokban ún. választási alapelveket találunk: az általános, szabad, közvetlen, egyenlő választójog és a titkos szavazás alapelvét. A választási alapelvek célja a választójog gyakorlásának, a választások demokratizmusának, valamint az alkotmányban szabályozott eljárási garanciáknak a biztosítása, szerepe pedig a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése garanciáinak biztosítása.[26] Ezek a választási alapelvek tehát részben a választójog mint alapjog tartalmát határozzák meg, részben azonban önálló, az alapjogtól független jelentéssel is bírnak.[27]

3. A választójog feltételei és korlátai

[20] A választójog alapjogként nem abszolút jog: korlátozásoknak vethető alá. Ezeknek a korlátozásoknak azonban meg kell felelniük az alapjog-korlátozás általános szabályainak. A választójog korlátozása alatt azt értjük, hogy az egyén nem rendelkezik választójoggal, mert vagy nem felel meg a választójoghoz előírt pozitív feltételeknek (például nem nagykorú), vagy valamelyik kizáró

ok alá esik (például szabadságvesztés büntetését tölti). A választójog korlátozása tehát az alapjog alanyai közül való kizárást jelent, hiszen ezekben az esetekben a korlátozás teljes, a választójogot nem lehet félig vagy meghatározott mértékig elvonni. A kizárás azonban csak átmeneti ideig tarthat, a modern demokráciákban nem kerülhet sor a választójogtól való megfosztásra, a választójog végleges elvételére, mintegy büntetésként. Ehhez képest a választójog gyakorlásának korlátozásakor formálisan rendelkezik választójoggal az egyén, hiszen valamennyi pozitív feltételt teljesíti, és nem esik kizáró ok alá sem, választójogát azonban nem tudja gyakorolni, vagy az valamilyen okból korlátozást szenved, azaz a választópolgár nem úgy, nem ott, nem akkor tud szavazni vagy jelöltként indulni, ahogy a korlátozások nélkül lehetséges lenne. A legközvetlenebb ilyen jellegű korlátozások a választási eljárás folyamán tűnnek fel: például a szavazás jogát csak az gyakorolhatja, aki szerepel a névjegyzékben, aki a szavazás napján a szavazóhelyiségben megjelenik, személyazonosságát igazolja és így tovább. Ugyanígy a passzív választójog gyakorlásához szükséges az, hogy a jelöltként indulni szándékozó ajánlásokat gyűjtsön, megadja bizonyos adatait, nyilvántartásba vetesse magát. Közvetetten azonban a választójog gyakorlását, „eredményességét" korlátozhatja több más tényező is, így elsősorban a választási rendszer. Ha a választójog gyakorlása alatt nem kizárólag a szavazat leadásának aktusát értjük, hanem azt a folyamatot, ahogy a választópolgár akaratából létrejön a népképviseleti szerv, akkor egyértelmű, hogy maga a választási rendszer, például választási küszöb alkalmazása is korlátozóan tud hatni az alapjog gyakorlására.[28]

[21] A következőkben a választójog feltételei közül azokat mutatjuk be, amelyek a demokratikus államokban legjellemzőbben előfordulnak. Mivel ezek a feltételek egyben a választójog mint alapjog korlátozásának minősülnek, morálisan igazolhatónak kell lenniük.

3.1. Politikai közösséghez tartozás

[22] Az államok a politikai közösséghez tartozás határvonalát rendszerint kétféle szempont alapján húzzák meg. Az egyik az adott államhoz fűződő állampolgársági jogviszony, esetenként más jogi státusz, a másik pedig a lakóhely követelménye.

3.1.1. Állampolgárság

[23] A választójog, az állampolgárság és a lakóhely viszonya többféle elv alapján határozható meg. A tagság elve *(principle of membership)* szerint választójoggal azoknak kell rendelkezniük, akik a politikai közösség tagjai, az adott ország állampolgárai. Ennyiben az állam hasonlít egy klubra, amely megválogatja a tagjait, azonban ily módon el is távolodik a demokráciának a jogok kiterjesztésére vonatkozó elvétől *(inclusion)* és az általános választójogtól. A minden érintett elve *(all affected principle)* szerint a politikai részvételi jogokat azoknak kell biztosítani, akiket a közhatalom döntései érintenek. Ez az elv háromféleképpen magyarázható. 1. A kontributivista nézőpont szerint annak kell politikai részvételi jogokat biztosítani, aki a közügyekben érdekelt, az érdekeltséget elsősorban pénzügyi értelemben véve, azaz például aki adót fizet. Ebben a felfogásban az állam hasonlít egy részvénytársasághoz, ahol a részvényeseknek van szavazati joguk. E nézőpont alapján az ország területén élő külföldieknek is szavazati jogot kell biztosítani, ha hozzájárulnak a költségvetéshez. 2. A kauzális nézőpont alapján azok szólhatnak bele a közügyekbe, akiknek az életére kihatással vannak a kormányzati döntések. Ebből a nézőpontból is az következik, hogy az ország területén élő külföldieknek is politikai részvételi jogokat kell biztosítani, hiszen míg az átutazók életét csak csekély mértékben befolyásolja, hogy a közhatalmat hogyan gyakorolják, addig a hosszabb távon az országban tartózkodókét jelentősen. 3. Végül a harmadik megközelítés a jogi, amely szerint az vehet részt a közügyek gyakorlásában, aki a kormányzat döntéseinek jogilag alá van vetve. A demokráciában e nézőpont szerint egyenes arányosság áll fenn a jognak való engedelmesség kötelezettsége és a jog megalkotásában való részvétel joga között.[29]

[24] Alapjogi megközelítésből a politikai jogok eltérnek az általános emberi jogoktól, mivel az

embert a politikai közösség tagjaként, vagyis az adott állam állampolgáraként illetik meg. A választójog általánossá válásával, a modern értelemben vett választójog kialakulásával ez a különbségtétel gyengült, azonban ma is érvényesül: politikai részvételi jogok csak a politikai közösség tagjait illetik meg, állampolgársághoz vagy az adott országban éléshez kötődnek.[30] Ha alapjogi szempontból vizsgáljuk meg, hogy igazolható-e a választójog állampolgársághoz kötése, akkor a legitim célt éppen a polgári és emberi jogok közötti különbségtétel jelentheti. Ebből a szempontból tehát összekapcsolódik a politikai közösség meghatározása és a választójog alapjogi mivolta, és a választójognak a saját állampolgárokra való korlátozása alapjogi szempontból is indokolható lesz. Az is igazolható alapjogi szempontból, ha az állam eltérően határozza meg a politikai közösség határait attól függően, hogy a népszuverenitás gyakorlásaként a legfőbb népképviseleti szerv megválasztásáról van-e szó, vagy a polgárok a helyi önkormányzás jogát gyakorolják.

[25] Az elmúlt évtizedek tendenciája, hogy a helyi önkormányzás esetén az államok egyre inkább kiterjesztően húzzák meg a politikai közösség határát, és választójogot biztosítanak más államok állampolgárainak is. Ez összefügg részben az uniós polgárság intézményének létrehozásával. Azt azonban, hogy egyre több ország biztosít választójogot harmadik államokból érkező személyeknek is helyi szinten, az ösztönző nemzetközi emberi jogi környezet mellett a választójog alapjogi megközelítése erősödésének jeleként is értékelhetjük.

[26] A nemzetközi egyezményekben biztosított többi alapjoggal ellentétben a politikai részvételi jogok elsősorban az állampolgárok jogaiként jelennek meg. A PPJNE választójogot meghatározó 25. cikkének alanya „minden állampolgár”. Az állampolgárokat jelölik meg a választójog jogosultjaként az európai emberi jogi dokumentumok is.[31] A választójog állampolgársághoz kötésének is meg kell azonban felelnie az általános alkotmányossági követelményeknek, elsősorban a diszkrimináció tilalmának. A születéssel szerzett állampolgársággal bírók és az állampolgárságot honosítás útján megszerzők közötti különbségtétel a 25. cikkel való összhang kérdését vetheti fel az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint.[32] Az Európai Állampolgársági Egyezmény alapján a kettős állampolgárságú személyeknek ugyanolyan választójogot kell biztosítani, mint akik csak egy állam állampolgárságával bírnak, 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 állampolgárát.[33] Az EJEB egyezménysértőnek találta a kettős állampolgársággal rendelkezők passzív választójogból való kizárását.[34]

[27] Több nemzetközi emberi jogi egyezmény által is ösztönzött megoldás az, hogy az államok szuverenitásuk gyakorlásával tegyék lehetővé, hogy ne csak saját állampolgáraik szavazhassanak. Ezt a – leggyakrabban csak a helyi választásokon alkalmazott – intézkedést az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és a szakbizottságok is üdvözlik.[35] Európai szinten az uniós jog az Európai Unió tagállamainak előírja, hogy választójogot kell biztosítani az európai parlamenti és a helyi önkormányzati választáson a területükön lakóhellyel rendelkező, az Európai Unió más tagállamai állampolgárainak.[36] Az Európa Tanács keretében kötött Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához fűzött jegyzőkönyv csak lehetőségként tartalmazza, hogy a részes államok megadhatják a helyi önkormányzati választójogot a területükön lakóhellyel rendelkező külföldieknek.[37] A külföldiek helyi szintű közéletben való részvételéről szóló egyezmény alapján a külföldiek számára a választójog biztosítása a helyi választásokon azonban már nem pusztán lehetőség, hanem kötelezettség is.[38] A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint tanácsos a választójogot megadni a külföldieknek is a helyi választásokon meghatározott ideig tartó helyben lakás után.[39]

[28] A világban elenyésző az olyan államok száma, ahol az országban eltöltött bizonyos időtartamú állandó jellegű tartózkodás után az állandó lakos külföldieket feljogosítják a parlamenti választásokon való aktív részvételre.[40] Míg az országgyűlési választáson ritka, hogy más országok állampolgárainak is választójoguk legyen, a helyi önkormányzati választáson

számos országban biztosítják a választáson való részvétel jogát a lakóhellyel rendelkező nem állampolgároknak. Az Európai Unió tagállamaiban ez az uniós jog alapján kötelező a többi uniós állampolgár vonatkozásában. Egyes államok nem is nyitják ennél tágabbra a személyi kört (például Ausztria, Németország, Görögország, Lengyelország). Nem ritka azonban, hogy a nem uniós állampolgárok számára is biztosítanak ilyen jogot, például Dániában, Finnországban, Írországban és Svédországban. Portugáliában és Spanyolországban pedig nemzetközi szerződés vagy viszonosság alapján biztosítják harmadik államok állampolgárainak a helyi választáson való részvételt.[41]

[29] A magyar választójog történetében a magyar állampolgárság kezdetektől a választójog feltételei között szerepelt, és egészen 1989-ig a magyar állampolgárok kiváltsága volt a választójog Magyarországon. Az 1989. évi alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy a helyi tanácsok tagjainak választásánál a választójog – külön törvény szerint – a Magyarországon tartósan letelepedett nem magyar állampolgárokat is megillesse. A gyakorlatban ez 1990-ben vált lehetővé.[42] 1994-től biztosította az Alkotmány a Magyar Köztársaság területén bevándoroltként élő állampolgárok részére az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán az aktív választójogot. 2004-től pedig már a letelepedettek és a menekültek is aktív választójogot kaptak.

[30] Az Alaptörvény valamennyi választástípus esetén választójogot biztosít a magyar állampolgároknak. Az állampolgárság fogalmát nem határozza meg, azt az állampolgárságról szóló törvények alapján kell megítélni. Ahogy egyetlen alapjog, úgy a választójog szempontjából sem lehet különbséget tenni a születéssel keletkezett és a szerzett állampolgárság között. Nincs megkötés a kettős állampolgárokra nézve sem, őket a választójog vonatkozásában magyar állampolgároknak kell tekinteni.[43] Egyes választástípusoknál azonban az Alaptörvény választójogot ad nem magyar állampolgároknak is. Az Európai Unió más tagállamának állampolgárai az Európai Parlament tagjainak megválasztásán és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választók és választhatók. Ez a szabályozási megoldás összhangban van az uniós jogi követelményekkel. Az önkormányzati választáson még szélesebb a választójogosultak köre: választók a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert személyek. Nekik tehát csak aktív választójoguk van, passzív nincs.[44]

3.1.2. Lakóhely

[31] A politikai közösséghez tartozás az állampolgárság követelménye mellett vagy helyett a helyben lakással mint objektív szemponttal határozható meg. A tagság elve *(principle of membership)* egyértelműen abból indul ki, hogy választójoggal a politikai közösség tagjai rendelkeznek, akik az adott ország állampolgárai. Ebből az elvből tehát egyenesen következik, hogy az állampolgároknak akkor is politikai részvételi jogokkal kell rendelkezniük, ha az ország területén kívül élnek. A minden érintett elve *(all affected principle)* ettől éppen eltérő következtetésre jut. A kontributivista nézőpont szerint csak akkor kellene a külföldön élőknek választójogot biztosítani, ha pénzügyi értelemben hozzájárulnak az állam működéséhez. A kauzális álláspont szerint a külföldön élők választójoga csak akkor merülhet fel, ha életükre kihatással vannak a kormányzati döntések, így lényegében ebben a megközelítésben a politikai részvételi jogok biztosításának nagyon kicsi az alapja. A jogi megközelítésben pedig egyáltalán nincs lehetőség a külföldön élő állampolgárok választójogának biztosítására, hiszen a kormányzat döntéseinek nincsenek jogilag alávetve, és választójoggal való felruházásuk igazságtalanná válhatna: a külföldön élők elkerülik a döntéseik kockázatát és költségeit, azokat azok a választópolgárok viselik, akik a választás győztesei által hozott jogszabályoknak jogilag alá lesznek vetve.[45]

[32] Előfordulhat, hogy az állam nem minden külföldön élő állampolgárát jogosítja fel a választásokon való részvételre, hanem bizonyos tartamú külföldön töltött időszak után az állampolgár elveszti választójogát. Ennek indoka, hogy a hosszú időn keresztül külföldön élő

személy egy idő után elveszti a kapcsolatát hazája politikai eseményeivel, nehezebben tudja követni azokat, és kevésbé érintik az ottani történések. A másik megoldás, hogy a választójog gyakorlását csak azon állampolgárainak biztosítja az állam, akik meghatározott ideig a területén éltek. Ez szintén az érintettség és a politikai rendszer ismereteinek hiányával igazolható feltétel. Alapjogi megközelítésből az, hogy a választásban az adott politikai közösség tagjai vehessenek részt, olyan cél, amely az alapjog korlátozását illetően legitimnek tekinthető. Különösen igaz ez a helyi választójogra, ahol észszerű, hogy az adott közösség életét befolyásoló döntések későbbi meghozóit az adott közösség tagjai választhassák meg.

[33] A nemzetközi jogi dokumentumok is igazolható korlátozásnak találják a választójog lakóhelyhez kötését. Ha a szavazáshoz a helyben lakás követelményét támasztják, annak az ENSZ Emberi Jogi Bizottság szerint észszerűnek kell lennie, és nem eredményezheti a hajléktalan személyek kizárását.[46] A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye szerint is elfogadható lehet a választójog lakóhelyhez kötése. A saját állampolgárokra nézve meghatározott ideig tartó helyben lakási követelmény csak a helyi vagy regionális választásokra nézve írható elő, és akkor nem ellentétes az általános választójog elvével, ha nem hosszabb hat hónapnál. Ennél hosszabb időszak csak a nemzeti kisebbségek védelme érdekében elfogadható. Az aktív és a passzív választójogot biztosítani lehet azoknak az állampolgároknak is, akik külföldön laknak. Ha személyeket kivételes esetben akaratuk ellenére kitelepítettek, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a korábbi lakóhelyük szerinti polgároknak tekintsék őket a választás szempontjából. A választói névjegyzékbe vételre a választópolgár másodlagos tartózkodási helyén is sor kerülhet, ha rendszeresen ott tartózkodik, és ez az adat szerepel például az adónyilvántartásban. A választópolgárt ebben az esetben nem veszik nyilvántartásba az elsődleges tartózkodási helyén.[47]

[34] Az EJEB a választójog lakóhelyhez kötését nem találja *per se* észszerűtlen vagy önkényes követelménynek.[48] A választójog lakóhelyhez vagy meghatározott idejű helyben lakáshoz kötése többek között azt szolgálja, hogy a választásokon azok vegyenek részt, akiknek szoros az adott államhoz való kötődésük, és akik életét a megválasztott intézmények döntései valóban befolyásolják, ezért ez is legitim célnak tekinthető.[49] Minden esetben egyezménysértő viszont, ha egy társadalmi csoportot vagy az egész népességet fosztják meg a választás jogától.[50] A passzív választójog esetén szigorúbb követelmények is előírhatók, mivel biztosítani kell, hogy a választáson jelöltként indulni szándékozó személyek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek azokról az ügyekről, amelyek a parlament feladat- és hatáskörébe tartoznak.[51]

[35] A parlamenti választójog háromféle modellje működik Európában. Az első, Európában kisebbségben lévő modell a politikai közösség fogalmát az adott ország területén állandó vagy életvitelszerű jelleggel élő állampolgárok közösségeként határozza meg. Ilyen megoldást követett az Alaptörvény hatálybalépéséig Magyarország, idetartozik például Görögország, Írország és Málta. Írországban lehetőség van külföldi szavazásra, de csak meghatározott foglalkozási ágakban dolgozók számára.[52] Egyes országokban meghatározott idejű helyben lakást követelnek meg ahhoz, hogy valaki választójoggal rendelkezzen. Ilyen Németország, ahol csak annak van választójoga, aki legalább három hónapja lakóhellyel rendelkezik Németország területén vagy szokásosan ott tartózkodik. A passzív választójognak viszont nem feltétele a helyben lakás.[53] A másik modell a politikai közösséget az állampolgárok összességeként értelmezi, függetlenül attól, hogy azok hol élnek. Ezen országok egy részében a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el (ilyen például a cseh és a szlovák rendszer), máshol a tartósan külföldön élő állampolgárok külön szavazókörzetet vagy listát alkotnak, és többnyire előre meghatározott számú mandátum jár nekik. Ilyen Európában a francia, a horvát, az olasz és a portugál szabályozás.[54] A harmadik modellnél vizsgálják, hogy a választópolgárok valóban őrzik-e még a kapcsolatot eredeti hazájuk közéleti eseményeivel. A jogalkotók bizonyos vélelmeket állítanak fel, amelyek gyakorlatilag a külföldre távozástól számított időtartamban nyilvánulnak meg.[55]

[36] A magyar választójog történetében a lakóhely mindig is a feltételek között szerepelt, kezdetben összekapcsolódott a vagyoni cenzussal, hiszen a vagyontárgyak határozták meg az illetőséget is. Az Alkotmány 1989. évi módosítása is tartalmazta a választójog feltételei között az állandó lakóhely követelményét. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti, tehát sarkalatos törvényre utalja a választójogosultság egyik alapvető pozitív feltételének meghatározását.[56] Az országgyűlési választások vonatkozásában sarkalatos törvény nem állapít meg ilyen korlátozást, azaz minden nagykorú magyar állampolgár választójoggal rendelkezik, akkor is, ha nincs Magyarországon lakóhelye. Ez a megoldás rendkívül kitágította a választójogosultak körét, eloldotta a választójogosultságot az effektivitás elvétől, ezért kritizálható. Ellentétben az országgyűlési választásokkal, az önkormányzati választások vonatkozásában az Alaptörvény szövege maga rendelkezik arról, hogy választójoga csak annak van, aki Magyarországon lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik. Ugyanígy a választójog feltétele a magyarországi lakóhely az európai parlamenti választáson, mind a magyar állampolgárok, mind az Európai Unió más tagállamainak állampolgárai esetén.[57]

3.2. Életkor

[37] A választójog meghatározott minimális életkorhoz kötése jelenleg a világ minden országában a jogi szabályozás része. Választójoguk rendszerint csak a nagykorú polgároknak van, a leggyakoribb korhatár a 18. életév. A demokráciaelméletek felől megközelítve azt állíthatjuk, hogy választójoga a politikai közösség minden tagjának van, kivéve azokat, akik nem rendelkeznek megfelelő belátási képességgel, hogy ezt a jogot gyakorolhassák. A választójog életkorhoz kötése azt garantálja, hogy a választáson való részvételre megfelelő fokú érettség, értelem és felelősségtudat mellett kerüljön sor.[58] Ugyanez az érv dominál az alapjogi megközelítésben is. Az alapjog-korlátozás legitim célja ebben az esetben az, hogy a népképviseleti szervek kiválasztásában a politikai közösségnek azok a tagjai vegyenek részt, akik megfelelő belátási képességgel rendelkeznek – ez szükségessé teszi a korlátozást. A passzív választójog életkorhoz kötésének igazolása részben megegyezik az aktív választójogéval, itt azonban a belátási képességnek a későbbi képviselet ellátására is ki kell terjednie, ezért nem kizárt magasabb életkor megállapítása a választhatóságra nézve, mint amilyen a választópolgárokra vonatkozik.

[38] A választójoggal kapcsolatos nemzetközi jogi dokumentumok egyhangúan legitim korlátozásként ismerik el a választójog korhatárhoz kötését. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága is észszerű korlátozásnak tartja alsó korhatár megállapítását.[59] A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye pedig egyenesen előírja, hogy a választójogot korhatárhoz kell kötni, amelynek felső határa a nagykorúság elérése lehet.[60]

[39] Az aktív választójoghoz rendelt alsó életkori korhatár megállapítása teljesen általános Európában és a világban. Ez az életkor rendszerint egybeesik a nagykorúsághoz szükséges életkorral, és általában a 18. életév. Csak néhány, főleg nem európai állam alkalmaz magasabb, ritkábban alacsonyabb korhatárt.[61] Az európai országok közül egyedül Ausztriában csökkentették a választójog gyakorlásához szükséges legalacsonyabb életkort 16 évre.[61] Ma is van néhány olyan ország a világban, ahol a választójogot felső korhatárhoz is kötik. Egy másik megoldás, hogy a választójog gyakorlása például 18 és 70 év között kötelező, a 16. életévét betöltött, de a 18. életévét még el nem érő polgár, illetve a 70 évnél idősebb polgár pedig dönthet arról, hogy részt kíván-e venni a szavazáson.[63] A passzív választójog általában egybeesik az aktív választójoggal, néhány országban azonban magasabb életkort állapítanak meg a választhatósághoz.[64]

[40] A magyar jogtörténetben a választójogi korhatár többször változott a népképviseleti választásról szóló első, 1848-as törvény óta; a 18. életév az 1949. évi Alkotmánnyal és az 1953. évi választójogi törvénnyel lett irányadó.[65] Az Alaptörvény XXIII. cikke a választójogot valamennyi választáson nagykorúsághoz köti.

[41] Az elmúlt évtizedben politikai és alkotmányjogi vita alakult ki a kiskorúak választójogával kapcsolatban, legkomolyabban Németországban és Magyarországon. Bár a jogtudományban fellelhetők olyan álláspontok, amelyek támogathatónak tartják a választójog kiterjesztését a kiskorúakra kiterjesztését, mivel álláspontjuk szerint a társadalom fenntartható fejlődését segítené, a politikát arra szorítva, hogy a jövő nemzedékek igényeit nagyobb mértékben vegye figyelembe, a többség elutasító, mivel egy ilyen megoldás ellentétes lehet a választójog egyenlősége, közvetlensége és személyhez kötöttsége alapelvével.[66]

3.3. Belátási képesség

[42] Szintén a választópolgárnak a választáson való részvételi képességével összefüggő kérdés azok kizárása a választójogból, akiknek a belátási képessége korlátozott. A választójog belátási képesség miatti korlátozásának igazolására a leggyakoribb érv, hogy az államnak joga van megvédeni választási rendszere integritását azoktól a személyektől, akik nem rendelkeznek a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességgel.[67] Azzal, hogy a választói névjegyzékben csak a belátási képességgel rendelkező, ép értelemmel bíró, a választásokon várhatóan megfontolt és tájékozott döntést hozó állampolgárok szerepelnek, a választási eredmények érvényességét és legitimitását, egyszersmind a választói döntések lehető legnagyobb észszerűségét kívánják elősegíteni.[68] Ez a cél azonban – részben a választott eszköz alkalmatlansága miatt – nem valósítható meg. A szabályozás ugyanis a legtöbb esetben nem a választójog gyakorlására való képesség vizsgálatára alapozza a korlátozást, hanem az általános cselekvőképességhez köti, azaz például mindenkit kizár, aki gondnokság alatt áll. A gondnokság alá helyezett személyek azonban nem képeznek homogén csoportot, így egyéniesített vizsgálat hiányában olyan személyek is kizárhatók, akik képesek lennének megfontolt és tudatos döntést hozni. Másrészt nem minden korlátozott belátási képességgel rendelkező személyt helyeznek gondnokság alá.

[43] A korlátozás igazolására felhozott másik érv, hogy ez tulajdonképpen a gondnokság alatt állókat védi azzal, hogy megkíméli őket egy olyan folyamatban való részvételtől, amelyben nem képesek helytállni. Ez azonban nem igazolható, hiszen nem mutatható ki, hogy a vélelmezett kiszolgáltatottságból és tájékozatlanságból az egyénre nézve súlyos károk származhatnak, a választó ugyanis nem hozhat hibás döntést.[69] Gyakran felhozott érv, hogy ezek a személyek könnyen manipulálhatók, befolyásolhatóságuk pedig akár a választási eredményre is végzetes kihatással lehet, ezt azonban olyan szempontnak tekinthetjük, amely a választási eljárás megfelelő garanciáinak megalkotásával megakadályozható, és önmagában a választójogból való kizárást nem igazolhatja. Ráadásul itt a társadalom egy olyan, különösen sérülékeny csoportjáról van szó, amely a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedett el, történetileg tartós következményekkel járó, társadalmi kirekesztést eredményező előítéletnek volt kitéve. Az ilyen előítélet olyan sztereotip jogalkotást eredményez, amely megakadályozza a képességek és szükségletek egyedi mérlegelését, így elfogadhatatlan.[70]

[44] Részben ezek a megfontolások vezettek ahhoz, hogy a nemzetközi jogi követelmények és joggyakorlat egyre inkább a választójognak a fogyatékossággal élő személyekre való kiterjesztésére irányul. Az ENSZ fogyatékosügyi egyezménye már a részes államok kötelezettségévé teszi, hogy másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékossággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, az egyezmény végrehajtásának ellenőrzésére hivatott bizottság pedig ajánlásaiban egyértelművé tette: ez azt jelenti, hogy minden fogyatékossággal élő személynek biztosítani kell a szavazás és a választhatóság jogát.[71] Az EJEB a Kiss Alajos kontra Magyarország ügyben hozott döntésében egyezményellenesnek találta, hogy a panaszos, akit cselekvőképességét korlátozó gondnokság alá helyeztek, automatikusan elvesztette választójogát.[72] Bár a bíróság 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, az egyéniesített vizsgálat nélküli automatikus megfosztás azonban aránytalan korlátozásnak tekinthető.

[45] Az egyes országok választójogi szabályozása a belátási képesség miatti korlátozás vonatkozásában jelentős eltéréseket mutat. Az európai országok nagy részében a politikai részvételt a cselekvőképességhez kötik, és jogrendszerük automatikus vagy kvázi automatikus kizárást tartalmaz. Minden olyan személy választójogát megvonják, aki valamilyen védelmi intézkedés alatt áll, mint például a teljes vagy részleges gondnokság, tekintet nélkül az aktuális egyéni korlátozottságra, illetve hogy szellemi fogyatékos vagy pszichés betegről van-e szó. Ilyen megoldást követ például Belgium, Dánia, Észtország, Görögország, Litvánia, Lengyelország, Németország, Portugália.[73] A másik véglet, amikor a választójogot egyáltalán nem korlátozzák a belátási képességre tekintettel. Az államok kisebb része tartozik ide, többek között Ausztria, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Olaszország.[74] A köztes megoldást azok az államok képviselik, amelyekben vizsgálat alapján döntenek arról, hogy az adott személy képes-e a választáson való részvételre. Néhány országban a szabályozás az általános kizárásra irányul, de helye van egyéniesített vizsgálatnak (például Észtország, Málta), más országoknál pedig főszabály szerint mindenki rendelkezik választójoggal, de speciális vizsgálatnak van helye, amelynek eredménye a választójogból való kizárás lehet (például Spanyolország, Franciaország). A választójogból való kizárásra irányuló döntést vagy egy orvosi szerv (például Málta) vagy egy bíró (például Észtország) hozza meg.[75]

[46] Magyarországon 1848-tól valamennyi választójogi törvény kizárta a választójogból a gondnokság alá helyezett személyeket, illetve az elmebetegeket. Az 1989. évi Alkotmány a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt állókat zárta ki a választójogból, és tartalmilag egészen az Alaptörvény hatálybalépéséig lényegében változatlan maradt. Fordulatot a magyar szabályozásban az Alaptörvény jelentett, a Kiss Alajos-ügyben hozott döntésre figyelemmel. Az Alaptörvény alapján csak az nem rendelkezik választójoggal, akit belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.[76] Az Alaptörvény tehát személyre szabott, egyedi szempontokat is figyelembe vevő bírói mérlegelést követel meg ahhoz, hogy valakit a választójogból kizárjanak, azaz nem kezeli homogén csoportként a fogyatékkal élő nagykorú személyeket. Megmaradt viszont a korlátozás lehetősége: a belátási képesség korlátozottsága miatt lehetőség van arra, hogy bírói döntés alapján a választójogból való kizárásra kerüljön sor.

[47] A magyar szabályozás összhangban van az EJEE-vel, ugyanakkor ellentétes az ENSZ fogyatékosügyi egyezményével. Az ENSZ fogyatékosügyi bizottsága 2012-ben lefolytatott vizsgálata során a releváns joganyag felülvizsgálatára hívta fel Magyarországot annak érdekében, hogy minden fogyatékossággal élő személy a fogyatékosságára, jogi helyzetére vagy a lakóhelyére tekintet nélkül rendelkezzen választójoggal, és másokkal egyenlő feltételek mellett vehessen részt a politikai és közéletben.[77] Ugyanezt állapította meg egyedi ügyben 2013 szeptemberében.[78]

3.4. Bűncselekmény elkövetése miatti korlátozás

[48] A bűncselekmény miatti választójog-korlátozás előzményei az ókori görög és római jogban gyökereznek, és a középkorban megjelenő „polgári halál” gondolatából erednek, amely a szabadság, a családi állás és a polgárjogok gyakorlásának teljes megvonását jelentette. John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant és John Stuart Mill egyaránt támogatta az elítéltek választójogtól való megfosztását.[79] A bűncselekmény elkövetése miatti választójog-korlátozás mellett szóló legáltalánosabb érv, amely a legtöbb egyedi döntésben is megjelenik, hogy az elítéltek választójogból való kizárása előmozdítja a polgári felelősséget és a jog tiszteletét, mivel azokat, akik súlyosan megsértették a társadalom alapvető szabályait, kizárja a véleménynyilvánításból.[80] Az elkövetők azért vesztik el választójogukat, mert megsértették a társadalmi szerződést. A választójogtól való megfosztás tehát lényegében a büntetés egy formája. Jellemző érv még, hogy a választások tisztaságát kell megóvni az elítéltektől, mert meghamisíthatják az eredményt, bomlasztóan léphetnek fel, választási csalást követhetnek el.[81]

[49] Mivel cáfolhatóak ezek az érvek? Elsősorban azzal a felismeréssel, hogy az elítélt kizárólag a

szabadságától foszthatóó meg, és ez nem jelentheti más alapjogainak automatikus korlátozását.[82] Ha az elítélteket megfosztjuk a választójoguktól, az valószínűleg nem a jogállam tiszteletét fogja elősegíteni, hiszen az a polgár, aki nem vehet részt a döntések meghozatalában, talán nem fogja elismerni a jogszabályok kötelező erejét. Az az állítás, hogy az elítélt megsértette a társadalmi szerződést, azt feltételezi, hogy az elkövető annak tudatában követett el bűncselekményt, hogy ez a választójogból való kizáráshoz fog vezetni – ez pedig az esetek többségében nem játszik szerepet egy bűncselekmény elkövetésekor. Ha a választójog elvesztése büntetés, akkor annak megtorló és visszatartó funkciója akkor érvényesülne, ha az elkövető úgy érezné, hogy valami értékestől fosztják meg. Ha viszont az elkövető már eleve elidegenedett a társadalomtól, nem fogja ezt érezni.[83] Téves továbbá az a feltételezés is, hogy az elítéltek választási csalást követnének el, hiszen egyrészt nincs bizonyítható kapcsolat a választási bűncselekmények és más bűncselekmények között, másrészt az elítéltek szavazására fokozottabb ellenőrzés és biztonság mellett kerül sor, mint egy normál szavazókörben.[84] Ha az elítéltektől megtagadjuk a választójogot, akkor egy fontos eszközét veszítjük el a demokratikus értékek és a társadalmi felelősségvállalás megtanításának. Ezzel szemben a választójog biztosítása erősítheti az elítéltek társadalomhoz való kötődését és a közérdek iránti elkötelezettségét, így előmozdíthatja a társadalom életében való felelősségteljes részvételüket. A választójogtól való megfosztás aláássa a társadalmi reintegrációra irányuló törekvéseket, mivel az elkövető önbecsülését csökkenti, és elidegeníti a közösségtől.[85]

[50] A nemzetközi jogi dokumentumok általában elfogadható korlátozásnak tartják a demokratikus államokban a bűncselekményt elkövető személyek választójogból való kizárását. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a bűncselekmény elkövetése miatti kizárást a választójog észszerű korlátozásának tekinti, a választójog felfüggesztése időtartamának azonban arányban kell állnia az elkövetett bűncselekménnyel és a büntetési tétellel.[86] A Velencei Bizottság két esetben tartja lehetségesnek a választójogból való kizárást, és ezek közül az egyik a súlyos bűncselekmény elkövetése. A korlátozásnak ezen kívül három feltételnek kell megfelelnie: törvényben kell meghatározni a kizárási okot, az arányosság elvére figyelemmel kell lenni, és a döntést bíróságnak kell meghoznia.[87]

[51] Az EJEB több ügyben foglalkozott a fogvatartottak választójogával.[88] Bár a gyakorlat mutat némi ingadozást, a bíróság minden esetben legitim célként fogadta el a fogvatartottak választójogának korlátozására a bűncselekmények megelőzését, a polgári felelősség előmozdítását és a jogállam tiszteletét. Aránytalan azonban, ha a választójogtól való megfosztás kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott összes elítéltre, függetlenül a szabadságvesztés időtartamától és az általuk elkövetett bűncselekmény súlyától. A bíróság szerint a törvényhozónak kell mérlegelnie, hogy a választójog korlátozását meghatározott bűncselekményekhez, meghatározott súlyú bűncselekményekhez köti, vagy az ítéletet hozó bíróságra hagyja, hogy döntsön a választójogból való kizárás kérdésében.

[52] Az EJEB döntéseiben bemutatott jogösszehasonlításból kiderül, hogy az Európa Tanács tagállamaiban nincs konszenzus az elítéltek választójogának korlátozására vonatkozó szabályozás kérdéseiben. Számos országban egyáltalán nem korlátozzák a fogvatartottak választójogát (például Csehország, Dánia, Finnország, Lettország, Spanyolország, Svédország). Csak néhány országban kerül sor a szabadságvesztés büntetésüket töltők automatikus kizárására a választójogból (például Bulgária, Észtország, Egyesült Királyság). A harmadik csoportba azok az országok sorolhatók, amelyek egy közbenső megközelítést fogadnak el: a választójogból való kizárás a bűncselekmény jellegétől vagy a büntetés hosszától függ (például Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország, Románia, Szlovákia). Ezen országok egy részében a választójog megvonásáról a büntetőbíróság dönthet.

[53] A bűncselekmény elkövetése miatt a választójogból való kizárás lényegében teljes egészében végigkíséri a magyar választójogi szabályozás történetét: már az *1848. évi V. törvénycikk* is tartalmazott ilyen kizáró okot, majd ezt követően – kisebb-nagyobb különbségekkel – mindegyik választójogi törvény, egészen a 2011. december 31-ig hatályban lévő Alkotmányig, amely a

közügyek gyakorlásától eltiltó jogerős ítélet hatálya alatt állókat, a jogerős szabadságvesztés büntetésüket töltőket, valamint a büntetőeljárásban jogerősen elrendelt intézeti kényszergyógykezelésüket töltőket zárta ki valamely bűncselekmény elkövetése miatt a választójogból. Változást itt is az Alaptörvény hozott, figyelembe véve az EJEB-nek a fogvatartottak választójogáról hozott döntéseit.

[54] Az Alaptörvény alapján nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság a választójogból kizárt.[89] Azaz az Alaptörvény – a strasbourgi gyakorlatban meghatározott követelmények szerint – nem teszi lehetővé a választójogból való automatikus kizárást, hanem azt egyedi, kifejezetten a választójogról való bírói döntéshez köti. A passzív választójogot sarkalatos törvény további feltételekhez kötheti.[90] Ez azon a – nemzetközi jogban is legitim – felismerésen alapul, hogy a választhatóságra szigorúbb feltételek megállapítása lehet szükséges, mivel a passzív választójog gyakorlása kihatással van a választópolgárok aktív választójogára is.[91] Minden választástípusra két ilyen feltételt állapít meg a vonatkozó törvény: nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.[92]

3.5. A választójog korlátozása egyéb okból

[55] A bűncselekmény elkövetése, illetve a belátási képesség hiánya miatti korlátozás mellett a harmadik leggyakrabban előforduló korlátozás, amikor valamely tisztség gyakorlóit zárják ki a választójogból. A korlátozás indoka elsősorban a hatalmi ágak elválasztásának elve: nem fordulhat elő az a helyzet, hogy valaki úgy válik a törvényhozó hatalom gyakorlójává, hogy valamelyik másik hatalmi ághoz tartozó tisztséget tölt be. Ez egyaránt vonatkozhat az igazságszolgáltatási hatalmat, valamint a végrehajtó hatalmat gyakorlókra. A közhatalmi tisztséget betöltők választójogból való kizárása a választáson induló jelöltek esélyegyenlőségét is szolgálhatja. A közhatalmat betöltőknek ugyanis több eszköz áll rendelkezésükre a választópolgárok meggyőzésére, valamint a közhatalom gyakorlójaként ezek a személyek a választópolgárokra is kiható döntéseket hozhatnak, ez pedig befolyásolhatja a választópolgárok szabad választását. A másik oldalról a korlátozás indoka az egyes tisztségek, intézmények átpolitizálásának megakadályozása lehet. Több tisztség esetében tiltott a párttagság, jogi kötelezettség a politikai véleménynyilvánítástól való tartózkodás, amelynek egy választási kampányban nyilvánvalóan nem lehet eleget tenni.

[56] A fenti célok elérése kétféleképpen történhet. Az egyik megoldás a passzív választójog közvetlen korlátozása, meghatározott tisztség betöltőit kizárva a választáson való indulásból. Ez lehetséges abszolút mértékben, azaz a tisztség gyakorlója passzív választójogának teljes megvonásával, vagy úgy, hogy a másik tisztséget a jelöltség (megválasztás esetén pedig a képviselői megbízatás) idejére fel kell függeszteni, esetleg meg kell szüntetni. A másik megoldás a passzív választójogot csak közvetetten érintő összeférhetetlenség intézménye: amennyiben valakit képviselőnek választanak, a másik tisztségéről le kell mondania, vagy az a törvény erejénél fogva megszűnik.

[57] Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja szerint ha van ésszerű indoka, hogy bizonyos választott tisztségek összeférhetetlenek legyenek meghatározott megbízatások betöltésével (például bírói, magas rangú katonai, közszolgálati megbízatások), az összeférhetetlenség elkerülésére irányuló intézkedések nem korlátozhatják indokolatlanul a PPJNE 25. cikk (b) pontjában meghatározott jogokat.[93] Elfogadhatónak tartja a passzív választójog korlátozását az EJEB is bizonyos tisztséget betöltő személyek esetén.[94]

[58] A választójog magyarországi története során a meghatározott foglalkozás gyakorlása először a választójog feltételeként jelent meg, a foglalkozás gyakorlása alternatívát jelentett a jövedelmi cenzus mellett: meghatározott foglalkozás vagy tevékenység gyakorlói akkor is választójoggal bírtak, ha jövedelmük vagy vagyonuk nem érte el a törvényben meghatározott mértéket. Más foglalkozások azonban a választójogból való kizáráshoz vezettek. A hatályos Alaptörvény nem

állapít meg a választójogra vonatkozóan tisztség betöltésével összefüggő kizáró okot. Sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételekhez kötheti, de annak meg kell felelnie az alapjog-korlátozás alkotmányi szabályainak.[95]

[59] Az előzőekben ismertetett korlátozási okok mellett léteznek még továbbiak, amelyeket a nemzetközi jog elfogadhatónak tart vagy éppen határozottan tilt. A PPJNE szerint a politikai részvételi jogokat faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül kell biztosítani. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja még több tiltott megkülönböztetést sorol fel, így ésszerűtlen a választójog korlátozása fizikai fogyatékosság alapján, továbbá észszerűtlen megkövetelni az írni-olvasni tudást, meghatározott képzettséget vagy vagyont. A párttagság nem lehet az aktív vagy passzív választójog feltétele, sem kizáró ok. Azt, aki egyébként választható lenne, nem lehet észszerűtlen és diszkriminatív feltételekkel kizárni a passzív választójogból, például képzettségi, lakóhelyi vagy származási követelményt előírni vagy politikai kötődés miatt megkülönböztetni. Az EJEE 14. cikke szerint az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok – így a választójog – élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Az EJEB egyezménysértőnek találta a csődeljárás alatt állók választójogból való kizárását.[96] Az egyezménnyel összhangban állónak bizonyult viszont a passzív választójogból való kizárás a diktatúrában korábban betöltött szerep miatt.[97]

4. A választójog gyakorlásának feltételei

[60] A választójog klasszikus alapjog, és mint ilyen, alanyi jognak minősül, azaz az állammal szemben jogi eszközökkel, bírói úton kikényszeríthető. A választójog alanyi jogként való elismeréséig hosszú történeti folyamat eredményeképpen jutott el a jogtudomány. A XIX. század végének német és magyar közjogászai nem ismerték el a választójog alanyi jogi jellegét. Különbséget tettek a minden embert megillető természetes jogok és a politikai jogok között, s ez utóbbit nem sorolták az emberi jogok közé. A választójog általánossá válása, valamint a második világháború után kialakult polgári demokratikus államok alkotmányos elvei döntő fordulatot hoztak a választójog alanyi jogként való elismerésében, és ezt a tendenciát megerősítették a nemzetközi jogi dokumentumok, amelyek már a saját hazájában mindenkit megillető jogként deklarálták a választójogot.[98]

[61] Az állam szemszögéből a választójog alanyi jogi oldalára vonatkozóan elsősorban az a kötelezettség áll fenn, hogy a választópolgár választójogát tiszteletben tartsa, azaz abból ne zárja ki, ne tegye lehetetlenné a gyakorlását. Abban az esetben pedig, ha ez mégis megtörténne, biztosítson megfelelő jogintézményeket arra vonatkozóan, hogy a választópolgár e döntések ellen jogorvoslattal tudjon élni. Például aki a választási névjegyzékből kimaradt, vagy egyébként a választási szervek a választójoga gyakorlásában megakadályozták, jogorvoslattal tud élni, amelyet valamely magasabb szintű választási szerv, végső soron pedig bíróság bírál el.

[62] A választójog esetében azonban az alapjog objektív, intézményvédelmi oldala sokkal dominánsabb alanyi jogi jellegnél. Az alanyi jogi oldalból következő állami kötelezettséget a tartózkodásra, valamint a választójog védelmére csak másodlagosnak tekinthetjük, az első lépés mindenképpen az objektív intézményvédelmi oldal, azaz hogy az állam biztosítsa a választójog feltételeit, legyenek választások.

[63] Az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének szövegezésekor éppen ezért használták a „mindenkinek joga van” vagy a „senki nem jogosult” kifejezés helyett a „Magas Szerződő Felek kötelezik magukat” fordulatot. Ennek oka az EJEB szerint az a tény, hogy – a többi polgári és politikai joggal ellentétben – az elsődleges kötelezettség itt nem a megsértéstől való tartózkodás vagy a be nem avatkozás, hanem az, hogy az állam pozitív intézkedéseket fogadjon el annak érdekében, hogy demokratikus választásokat tarthassanak.[99] Ugyanígy a magyar Alkotmánybíróság is elismeri, hogy a

választójog olyan alapvető jog, amely kizárólag az arra vonatkozó szabályozásban megnyilvánuló állami közreműködés révén érvényesülhet, vagyis gyakorlásának feltételeit az állam köteles biztosítani. Az alanyi jog érvényesítésének feltétele, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve biztosítsa a választójog gyakorlásának feltételeit.[100]

[64] A választójog objektív intézményvédelmi oldalához tartoznak mindazok a kötelezettségek, amelyeknek az alapjog védelme érdekében eleget kell tennie az államnak. Ilyen kötelezettség, hogy az államnak világos, egyértelmű, kiszámítható szabályozást kell alkotnia a választójog érvényesüléséhez. A szabályozás szükségszerűen többszintű, az általános alapelvektől a lebonyolítás technikai részletszabályaiig terjedő keretrendszert jelent, amelynek magában kell foglalnia az anyagi, szervezeti és eljárási szabályokat is. Idetartoznak továbbá a választójogi tárgyú jogszabályok mellett a büntetőjogi jogszabályok, amelyekkel az állam meg tudja védeni a választójogot más polgároktól.[101] A választójog mint alanyi jog egyáltalán nem létezne, ha az állam nem tartana észszerű időközönként szabad választásokat, amelyek során a választópolgárnak lehetősége van aktív, illetve passzív választójogának gyakorlására. A választás megtartásához az államnak számtalan intézményi feltételt biztosítania kell. Gondoskodnia kell először is olyan szervekről, amelyek a választás megszervezéséért és lebonyolításáért felelősek. Meg kell szervezni a választók névjegyzékbe vételét, a választókerületek kialakítását, a jelöltek nyilvántartásba vételét. A szavazás napjára ki kell alakítani a szavazóhelyiségeket, ki kell nyomtatni a szavazólapokat, rendelkezésre kell állniuk az egyéb szükséges eszközöknek, nyomtatványoknak. Továbbá biztosítani kell a szavazás, a szavazás lezárása után a szavazatok összeszámlálása és az eredmény megállapítása feltételeit. Mindezek során figyelemmel kell lenni az egyes speciális kezelést igénylő csoportok választójogának biztosítására is, így például lehetővé tenni a szavazás napján külföldön tartózkodók vagy a mozgásukban akadályozottak szavazását. A XXI. században az előbb felsoroltak nem volnának megvalósíthatók a megfelelő informatikai rendszerek nélkül; ezek működtetése, biztonságának szavatolása is az állam feladata.

[65] Minden intézményi elem biztosítása egyúttal a megfelelő pénzügyi háttér megteremtését is feltételezi. Az államnak a választás évének költségvetéséből megfelelő összeget kell elkülönítenie, amely biztosítja a választás lebonyolításának zavarmentességét. Végül az állam kötelezettségei közzé tartozik, hogy a választójog védelme érdekében megfelelő fórumrendszert alakítson ki, ahol a választásokkal kapcsolatos jogsérelmek orvosolásra találhatnak. Ez a fórumrendszer részben megegyezik az alapjogvédelemre általában rendelkezésre állóval, amely azonban a választás sajátosságai miatt nem elegendő. A választójog gyakorlására ugyanis egy időben van lehetősége több millió választópolgárnak, a választások legitimációs funkciójából következő követelmény, a választás eredményének gyors megállapítása érdekében pedig a jogorvoslatok nem húzódhatnak el. Emiatt az államnak speciális jogorvoslati rendszert kell kialakítania, amelyben a választási szervek és a bíróságok juthatnak szerephez. Ez utóbbiak esetén is elengedhetetlen azonban, hogy a választójoggal összefüggő panaszok elbírálása speciális eljárási szabályok alapján, rendkívül gyorsan történjen meg, máskülönben előfordulhatna, hogy a választójog gyakorlására az adott választáson az időmúlás miatt nem kerülne sor, ami sértené a választójogot.

[66] A választójog objektív oldala tehát azt jelenti, hogy az államnak nem kizárólag a választójogot mint alanyi jogot kell védenie, hanem a szabad választásokat is, mint azt az intézményt, amelynek keretében a választójog érvényesülni tud. Az objektív védelem szélesebb körű, mint az alanyi jog konkrét védelme, mert az akkor is fennáll, amikor az alapjogból nem vezethető le egyedi alanyi jogosultság, és nem veszélyeztetett a konkrét esetben történő egyéni joggyakorlás lehetősége. Ezt jelenti például az, hogy az államnak úgy kell kialakítania a választókerületeket, hogy az biztosítsa a választójog egyenlőségét, azaz meg kell teremteni a lehetőségét, hogy minden választópolgár szavazatának súlya egyenlő legyen. Ugyanígy az államnak a választójoggal kapcsolatos objektív intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem hozhat létre súlyosan aránytalan választási rendszert, de ha ezt megtenné, az tulajdonképpen nem érintené a választójog alanyi jogi oldalát. A fenti logika alapján az alapjogi védelem az intézményvédelmi oldalon szélesebb lehet, így függetlenül attól, hogy az alanyi jogi jogosultság nem áll meg, az alapjog alkotmányos védelme fennáll.[102]

5. JEGYZETEK

[1] DEZSŐ Márta: „A választási rendszer” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.,* Budapest, Osiris, 2007, 203.

[2] E felfogáshoz lásd pl. DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban,* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1998, 13.

[3] A kétféle igazolás megjelenik az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban is.

[4] Georg JELLINEK: *System der subjektiven öffentlichen Rechte,* Freiburg, Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr, 1892, 129–140.

[5] BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai,* Budapest, HVG-Orac, 2014, 40–45.

[6] Lásd www.cia.gov.

[7] A kötelező szavazást alkalmazó államok egy részében formálisan kötelező szavazás érvényesül, de nincs igazi hajlandóság arra, hogy érvényesülését ki is kényszerítsék (pl. Bolívia, Guatemala). Vannak olyan államok, ahol van szándék a kikényszerítésre, de gyenge (pl. Ausztria négy tartománya). Végül egyes államok szankciókat alkalmaznak a nem szavazókkal szemben (pl. Ausztrália, Belgium). HALLÓK Tamás: „A kötelező szavazás hatása a választási részvételre és az érvénytelen szavazatok alakulására” *Jogtudományi Közlöny* 2005/4, 162–164.

[8] Friedhelm HUFEN: *Staatsrecht II. – Grundrechte,* München, C. H. Beck, 2009, 93.

[9] 61/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 713, 715.

[10] Richard H. PILDES: „Elections” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,* Oxford, Oxford University Press, 2013, 529.

[11] Ezt fejti ki az Alkotmánybíróság is határozatában, amely szerint a választópolgárokat az önkormányzati választásokkal kapcsolatban megillető aktív választójog a választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásához tapad. 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509.

[12] Az EJEB alkalmazhatónak tartotta az egyezmény választójogra vonatkozó rendelkezését az Európai Parlament kapcsán, mivel nemcsak a jogalkotó hatáskört, hanem az adott szerv jogalkotási folyamatban betöltött szerepét is figyelembe kell venni. Mattews v. United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I.

[13] Andreas HARATSCH: „§ 47 Wahlrechte – Aktives und passives Europawahlrecht und Kommunalwahlrecht” in F. Sebastian HESELHAUS – Carsten NOWAK (szerk.): *Handbuch der Europäischen Grundrechte,* München, C. H. Beck, 2006, 1273.

[14] DOMAHIDI Ákos: „70. § [Választójog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja,* Budapest, Századvég 22009, 35. msz.

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

[16] 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 82.

[17] 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 514.

[18] 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210.

[19] Bodo PIEROTH: „Artikel 38" in Hans D. JARASS – Bodo PIEROTH (szerk.): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutchland – Der Kommentar für Ausbildung und Praxis,* Baden-Baden, C. H. Beck, 2007, 709.

[20] Selim Sadak and Others v. Turkey (no. 2.), nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95, 27101/95, ECHR 2002-IV.

[21] Ingo von MÜNCH: „Artikel 38" in Philip KUNIG (szerk.): *Grundgesetz-Kommentar,* München, C. H. Beck, 1995, 587.

[22] 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210.

[23] Michael SACHS: *Verfassungsrecht II. Grundrechte,* Berlin – Heidelberg – New York, Springer, 2003, 1197.

[24] 1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38.

[25] 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165.

[26] DOMAHIDI Ákos: „71. § [A választások alapelvei]" in JAKAB (szerk.) (14. j.) 6–7. msz.

[27] BODNÁR (5. j.) 140. A választási alapelvekről részletesen ->választások.

[28] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójogból való kizárás az alkotmányban felsoroltakon kívül más okból nem lehetséges, a választójog feltételei törvényi szinten nem bővíthetők tovább, a választójog gyakorlásának konkrét módja és részletszabályai azonban törvényben szabályozhatók. Ilyen részletszabálynak találta a testület a névjegyzékbe vétel kérelemhez kötését, amelyről egyébként megállapította, hogy szükségtelenül korlátozza a választójog gyakorlását. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [60]–[63].

[29] Ludvig BECKMAN: „Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote?" *Citizenship Studies* 2006/2, 154–162.

[30] PAPP Imre: „A politikai részvételi jogok" in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok,* Budapest, Osiris, 2003, 739.

[31] EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikk, Velencei Bizottság 190/2002. számú vélemény, I.1.1.b) pont.

[32] 25. általános kommentár, 3. pont.

[33] Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény, 17. cikk 1. bekezdés.

[34] Tănase v. Moldova [GC], no. 7/08, ECHR 2010.

[35] Lásd Belgium – CCPR/CO/81/BEL (HRC, 2004), Portugália – CCPR/CO/78/PRT (HRC 2003), Észtország – CERD/C/304/ADD.98 (CERD, 2000), Izland – CERD/C/ISL/CO/18 (CERD, 2005), Litvánia – CERD/C/60/CO/8 (CERD, 2002).

[36] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikk (2) bekezdés *b)* pont.

[37] A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve, 1. cikk.

[38] A szerződő felek vállalják, hogy biztosítják az aktív és passzív választójogot a területükön lakóhellyel rendelkező külföldieknek a helyi önkormányzati választásokon, ha teljesítik ugyanazokat a feltételeket, amelyeket a jogszabályok az állampolgároknak előírnak, és legalább a választást megelőző öt évben az ország területén jogszerűen lakóhellyel rendelkeznek. Magyarország azonban

nem részese az egyezménynek. A külföldiek helyi szintű közéletben való részvételéről szóló, Strasbourgban, 1992. február 5-én kelt egyezmény, 6. cikk.

[39] Velencei Bizottság 190/2002. számú vélemény, I.1.1.b) pont.

[40] Csak Új-Zélandon, Malawiban, Chilében és Uruguayban ismert ilyen szabályozás. Rainer BAUBÖCK: „Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership" *Political Science and Politics*, 2005/38, 764–765. Korlátozott formában Európában is találunk példát arra, hogy külföldieknek választójogot adnak a parlamenti választáson. Nagy-Britannia lehetővé teszi a voksolást a Brit Nemzetközösség tagállamai, valamint Írország állampolgárainak, amennyiben azok a szigetországban állandó rezidensstátusszal rendelkeznek. A kölcsönösség jegyében az Ír Köztársaság pedig lehetővé teszi az Egyesült Királyság hasonló státusú állampolgárainak részvételét a parlamenti választásokon. Portugáliában a parlamenti választásokon és az országos népszavazásokon a speciális jogállással rendelkező brazil állampolgárok is szavazhatnak. HALÁSZ Iván: „Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban" *Acta Humana* 2007/3, 27.

[41] HALÁSZ (40. j.) 28–31.

[42] *A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény* megalkotásával. Nem illette meg viszont a nem magyar állampolgárokat a passzív választójog.

[43] *A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény* 1. § (1) bekezdés és 2. § (2) bekezdés.

[44] Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdés.

[45] BECKMAN (29. j.) 2006, 159-162.

[46] 25. általános kommentár, 11. pont.

[47] Velencei Bizottság 190/2002. számú vélemény, I.1.1.c) pont., Explanatory Report, 1.1.6.c. pont.

[48] Hilbe v. Liechtenstein (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI.

[49] Py v. France, no. 66289/01, ECHR 2005-I.

[50] Mattews v. United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I.

[51] Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004-X.

[52] HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció,* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2009, 25–26.

[53] Bundeswahlgesetz 12. § és 15. §.

[54] HALÁSZ (52. j.) 26–27.

[55] HALÁSZ (52. j.) 29.

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

[57] Alaptörvény XXIII. cikk (2) bekezdés;*az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény* 2/A. § (1) bekezdés.

[58] Wolfgang SCHREIBER: *Kommentar zum Bundeswahlgesetz,* Köln, Carl Heymanns, 2009, 308.

[59] 25. általános kommentár, 10. pont.

[60] Velencei Bizottság 190/2002. számú vélemény, Guidelines I.1.1.a. pont.

[61] Pl. 21 év a Fidzsi-szigeteken, Kuvaitban, Libanonban, Malajziában, 20 év a korhatár Japánban, Kamerunban, 19 év Dél-Koreában, 17 év Indonéziában és Szudánban. Lásd www.cia.gov.

[62] 2007-től, Bundesverfassungsgesetz Artikel 26 (1).

[63] Pl. Argentína, Ecuador és Brazília. Lásd www.cia.gov.

[64] Pl. Olaszországban és Litvániában az aktív választójog korhatára a nagykorúság, a passzív választójog korhatára a 25. életév, Belgiumban, Bulgáriában, Csehországban, Észtországban, Írországban és Lettországban az aktív választójogé 18, a passzív választójogé 21 év. Jellemzően még magasabb a passzív választójoghoz szükséges életkor más választott tisztségek esetén.

[65] *Az országgyűlési választásokról szóló jogszabályok módosításáról szóló 1953. évi II. törvény* 2. § (1) bekezdés.

[66] A támogatók között lásd FRÖHLICH Johanna: „Alapkérdések a családi választójog vitájában" *Pázmány Law Working Papers* 2011/20, 7–10; SCHANDA Balázs: „Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítéka?" *Magyar Jog* 2010/10, 608; Stefan OLSSON: „Children's Suffrage: A Critique of the Importance of Voters' Knowledge for the Well-Being of Democracy" *The International Journal of Children's Right* 2008/16, 62–67; Franz REIMER: „Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtiche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an"" *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2004/2, 334–338; elutasító álláspontot képvisel Heiko HOLSTE: „Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen?" *Die Öffentliche Verwaltung* 2005/3, 114–115; Michael SACHS: *Verfassungsrecht II. Grundrechte,* Berlin – Heidelberg – New York: Springer, 2003, 507; BODNÁR (5. j.) 193–98, HUFEN (8. j.) 748; SCHREIBER (58. j.) 310. Nem tartotta időszerűnek a kérdésnek az alkotmányozási folyamatban való felvetését JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei,* Budapest, HVG-Orac, 2011, 110–111.

[67] FIALA János: „A fogyatékossággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében" *Fundamentum* 2010/3, 111.

[68] VERDES Tamás: „A láthatatlan cenzus" *Fundamentum* 2010/3, 100.

[69] VERDES (68. j.) 101.

[70] Alajos Kiss v. Hungary, no. 38832/06, 20 May 2010.

[71] ENSZ fogyatékosügyi egyezmény 29. cikk, CRPD/C/TUN/CO/1 (CRPD, 2011), CRPD/C/ESP/CO/1 (CRPD, 2011). Views of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under article 5 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011.

[72] Alajos Kiss Alajos v. Hungary, no. 38832/06, 20 May 2010. Az ítélet részletes elemzését lásd BODNÁR Eszter: „A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról" *Jogesetek Magyarázata* 2011/1, 71–78.

[73] The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, Wien, 2010. 2010, 15.

[74] FRA (73. j.) 18–20.

[75] FRA (73. j.) 16–18.

[76] Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés.

[77] Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session [CRPD/C/HUN/CO/1 (CRPD, 2012)].

[78] Views of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under article 5 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011.

[79] Mandeep K. DHAMI: „Prisoner Disenfranchisement Policy: A Threat to Democracy?" *Analyses of Social Issues & Public Policy* 2005/1, 239.

[80] Pl. Hirst v. the United Kingdom (no. 2), no. 74025/01, § 42, ECHR 2005-IX.

[81] Susan EASTON: *Prisoners' rights. Principles and Practice,* Oxon, Taylor & Francis, 2011, 221.

[82] Hirst v. the United Kingdom (no. 2), no. 74025/01, § 44, ECHR 2005-IX.

[83] DHAMI (79. j.) 239.

[84] EASTON (81. j.) 225.

[85] DHAMI (79. j.) 2005, 239.

[86] 25. általános kommentár, 14. pont.

[87] Velencei Bizottság 190/2002. számú vélemény, Explanatory Report, 1.1.6.d. pont.

[88] Hirst v. the United Kingdom (no. 2), no. 74025/01, ECHR 2005-IX; Greens and M.T. v. The United Kingdom, nos. 60041/08, 60054/08, ECHR 2010; Calmanovici v. Romania, no. 42250/02, 1 July 2008; Frodl v. Austria, no. 20201/04, 8 April 2010; Scoppola c. Italie (n0 3) [GC], Arrêt du 18 janvier 2011, no. 126/5; Scoppola v. Italy (no. 3.) [GC], no. 126/05, 22 May 2012.

[89] Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés.

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

[91] Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004-X.

[92] *Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény* 2. § (3) bekezdés; *a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény* 1. § (4) bekezdés; *az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény* 2/A. § (2) bekezdés.

[93] 25. általános kommentár, 16. pont.

[94] Gitonas and Others v. Greece, 1 July 1997, nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV.

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

[96] Először Campagnano v. Italy, no. 77955/01, ECHR 2006-IV.

[97] Ždanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV; Ādamsons v. Latvia, no. 3669/03, 24 June 2008.

[98] DEZSŐ (2. j.) 21.

[99] Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113 és Yumak and Sadak v. Turkey [GC], no. 10226/03, ECHR 2008.

[100] 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

[101] Pl. Btk. 350. §, német Strafgesetzbuch §§ 108, 108a, 108b.

[102] Egyenesen a legutóbbi évtizedek legjelentősebb változásának tartja az intézményvédelem előtérbe helyezését az egyéni alapjogvédelemmel szemben PILDES (10. j.) 543.