

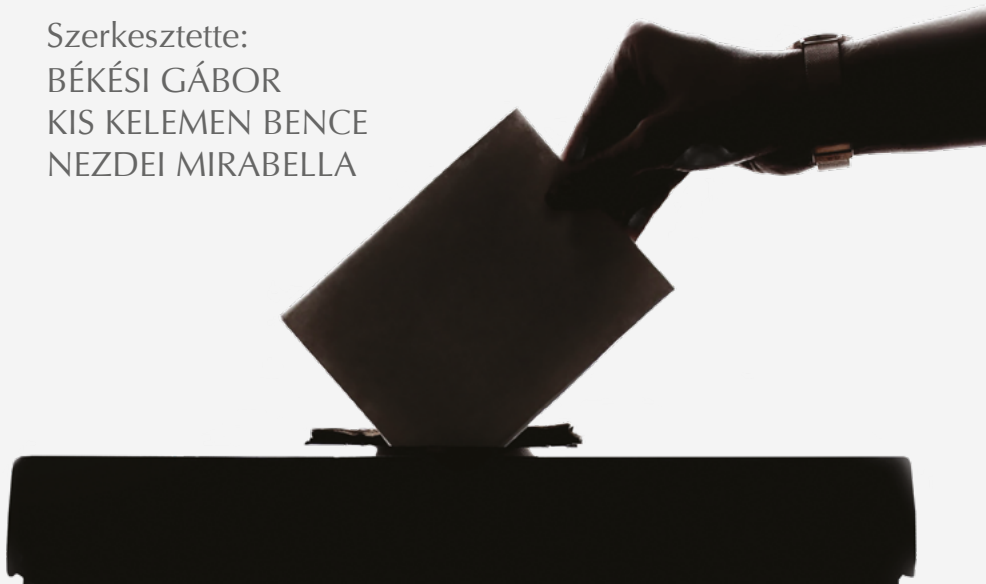


PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
UNIVERSITY OF PÉCS



A VÁLASZTÁSOK EGYES JOGI KÉRDÉSEI

Szerkesztette:
BÉKÉSI GÁBOR
KIS KELEMEN BENCE
NEZDEI MIRABELLA



Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Óriás Nándor Szakkollégium



A választások egyes jogi kérdései



Pécs, 2019

Szerkesztette:
Békési Gábor
Kis Kelemen Bence
Nezdei Mirabella

A kötetet lektorálták:
Cseporán Zsolt
Herger Csabáné
Kis Kelemen Bence
Mohay Ágoston

ISBN 978-963-429-407-8

© Szerkesztők, szerzők, 2019
© PTE ÁJK Óriás Nándor Szakkollégium, 2019

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Óriás Nándor Szakkollégiuma.

Székhely: 766 Pécs, 48-as tér 1.

Felelős kiadó: Dr. Fábián Adrián, dékán
Pécs, 2019

Technikai szerkesztő, fedélterv: Netglobal

Jelen könyvet, illetve annak részeit a kiadó előzetes írásos engedélye nélkül tilos reprodukálni, adatrögzítő rendszerben tárolni, bármilyen formában vagy eszközzel – elektronikus vagy más módon közölni.

Készült az Emberi Erőforrások NTP-SZKOLL-18-0013 sz. Nemzeti Tehetségprogram pályázat keretében.



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA



Nemzeti
Tehetség Program

Tartalomjegyzék

Fuchs Vivien - Schubert Bálint:

A választójog gyakorlásának kérdései és lehetőségei a büntetés-vég-rehajtási intézetekben 5

Molnár Bálint:

A német birodalom választójoga 1919 és 1933 között 23

Molnár Kata

A választási rendszerek és arányossági kérdések 33

Nezdei Mirabella Kitti

A valóban transznacionális európai parlamenti választási rendszer létrehozásának kihívásai 45

Szijártó István

Az uniós polgárok választójoga Magyarországon – Az uniós polgárok helyhatósági és az európai parlamenti választásokon gyakorolható választójogának összehasonlítása 67

Weich Lili - Pozsárkó András Márk

Párt- és kampányfinanszírozás 79

Fuchs Vivien

sakkollégista, Óriás Nándor Szakkollégium, Bűnügyi Tagozat

Schubert Bálint

sakkollégista, Óriás Nándor Szakkollégium, Bűnügyi Tagozat

A választójog gyakorlásának kérdései és lehetőségei a büntetés-végrehajtási intézetekben

I. A választójog fogalma

A választójog, mint állampolgári jog, a polgárok közügyekben való részvételét kívánja biztosítani azáltal, hogy jogosultságot biztosít számukra a felettük hatalmat gyakorló politikai döntéshozó szervek személyi összetételének meghatározására.¹ A jogállam nélkülözhetetlen ismérve, hogy ezt a politikai alapjogot valamilyen formában garantálja állampolgárainak, akár közvetett, akár közvetlen módon. Hazánkban a közvetlen választás elve és a választójog általános jellege érvényesül.² Az általános követelmény alól azonban vannak kivételek, amelyek fennállása esetén a választójog korlátozottá válik, vagy nem gyakorolható (pl.: belátási képesség korlátozottsága, cselekvőképességet kizáró gondnokság).³ Jelen írás a választójog korlátozottságát és gyakorolhatóságát a fogvatartottakra irányadó rendelkezések tekintetében vizsgálja. A lényegi kérdések: *van-e a fogvatartottaknak választójoga? Milyen mértékben korlátozható esetükben a választójog? Hogyan gyakorolhatják ezen politikai jogukat? A hatályos szabályozás minden igényt kielégítő? E kérdésekre kívánunk választ adni.*

¹ Bakó Zsolt: A 2014-es országgyűlési és európai parlamenti választás a bv. intézetekben. Börtönügyi Szemle 2014/3. sz. 62.o.

² Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (1) bekezdés

³ Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (6) bekezdés

II. A magyar választójog

Az Alaptörvény XXIII. cikke a következőképp határozza meg a választójogot: „(1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az **országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők** és polgármesterek, valamint az **európai parlamenti képviselők** választásán választó és választható legyen.” [Kiemelés a Szerzőktől] Az Alaptörvény aktív és passzív választójogot biztosít a 18. életévét betöltött állampolgároknak három képviseleti szerv vonatkozásában. Az aktív választójog a jelöltek közötti választás jogát, míg a passzív választójog a jelöltté válás jogát jelenti. A hatályos szabályozás értelmében az aktív választójog korlátozása csak egyedi ügyben, bírói döntés alapján lehetséges, míg a passzív választójog korlátozásáról a választási jogszabályok határoznak.⁴ Mind a három választási szint (Országgyűlés, helyi önkormányzati képviselőtestület és polgármesterek, valamint Európai Parlament) részletes választási szabályait külön törvény rögzíti, így a vonatkozó törvényhelyek elemzésével mutatható be a fogvatartottak választójogának alakulása. Ezt a következő részben vizsgáljuk.

III. A választójog megvonása és korlátozása a fogvatartottak esetében

A kriminális cselekmény elkövetése miatti jogkorlátozás nem modern szankció, ennek korábbi formái már az ókorban felfedezhetőek, a felvilágosodáson át egészen a 20. századig a jogalkotók a választásokból kizárást, mint szankciót preferálták.⁵ A jog teljes megvonása mellett a leggyakoribb indok az elkövető büntetése ebben a vetületben is, hiszen ezzel elveszti népszuverenitás eszméjéből eredő legfontosabb jogosultságát, vagyis a közhatalomban kialakításában való részvétel jogát.. További érvként a választási eljárás megnehezítését szokás felhozni, illetve annak költségességét fogvatartottak esetén. Utóbbi egyre inkább cáfolható az előző választások költségvetést terhelő

⁴ Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest 2014. 226-227.o. Vö: Pallo József-Törőcsik Balázs: A magyar büntetés-végrehajtás szabályozási környezete az európai elvárások tükrében (1. rész). Börtönügyi Szemle 2011/2. sz. 21. o.

⁵ Az országgyűlési választásokról szóló jogszabályok módosításáról szóló 1953. évi II. törvény 2. §-a négy kizáró okot sorol fel.

anyagi ráfordítások áttekintésével.⁶ A magyar szabályozási rendszer fontos sarokköve, hogy a bűncselekmény elkövetése, illetve a szabadságvesztés büntetésének kiszabása nem eredményezi automatikusan a választójogból való kizárást. A jog abszolút megvonásának elve ma már csak abban az esetben lehetséges, ha az elkövetőt a bíróság mellékbüntetésként a közügyektől eltiltotta.⁷ A közügyektől eltiltást a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 61. § (1) bekezdése szabályozza, ennek kötelező esetét írja le. Eszerint „a közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen.” A mellékbüntetés tartalmának meghatározásánál a törvényhozó az első helyen említi a választójog elvesztését. A 62. § alapján az eltiltás minimum egy, maximum tíz évig tart, és ebbe az időtartamba nem számít bele, amíg az elkövető szabadságvesztését tölti. A szabadságvesztését töltő fogvatartott azonban a büntetés foganatosítása alatt sem gyakorolhatja választójogát.⁸ A jogalkotó ezzel egy némiképp ellentmondásos szabályt hozott létre, és indokolt lenne a Btk. ezen részének módosítása, hogy választójog gyakorlásának korlátozása egyértelmű legyen.⁹ Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésének célja az lett volna a korábbi alkotmánnyal szemben – ami automatikusan megszüntette a választójogot¹⁰ –, hogy a jogalkalmazó mindig az ügy körülményeire alapozva zárjon ki valakit a választójogból.¹¹ A kialakult gyakorlatban a szabadságvesztés mellé az esetek kb. 30%-ában közügyektől eltiltást is kiszabnak.¹² Tehát, az esetek egyharmadában a bíróság az állapította meg, hogy az adott elkövető méltatlanná vált a közügyekben való részvételre az ügy egyedi körülményei alapján történő mérlegelés szerint.

⁶ Bodnár: i.m. 212-213. o.

⁷ Magyarország Alaptörvénye, Záró és egyes rendelkezések 24. pont

⁸ Bakó: i.m. 64. o.

⁹ Btk. 62. § (2) bekezdés

¹⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdés

¹¹ Berta Zsolt-Cserny Ákos-Sári Miklós-Szablics János: Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest 2017. <https://ujjogtar.hu/#doc/db/360/id/A14Y0750.KK/ts/20141126/lr/chain301> (2019. 05. 16.)

¹² 2016-os bírósági statisztikai adatok alapján. A tanulmány készítésekor ennél frissebb adat nem áll rendelkezésre.

Ld.:<https://birosag.hu/statisztikai-adatok/2016/jogeros-hatarozattal-befejezett-buntetoeljarasok-felnott-koru-0> , <https://birosag.hu/statisztikai-adatok/2016/jogeros-hatarozattal-befejezett-buntetoeljarasok-felnott-koru-2> (2019. 05. 24.)

A relatív megvonás az aktív vagy passzív oldalon jelentkezik az egyes választásokra vonatkozó szabályoktól függően. Az országgyűlési képviselők választásáról a 2011. évi CCIII. törvény rendelkezik, amely kimondja, hogy a választásokon passzív választójoggal nem bír az a személy, akit jogerős bírói ítélet alapján szabadságvesztését tölti.¹³ A választási törvény ezen kitétele a józan ész szabályai alapján egyértelműen levezethető, ugyanis aki büntetés-végrehajtási intézményben tölti büntetését képtelen ellátni képviselői feladatait. Ez azonban nem érinti az országgyűlési választásokon a fogvatartott aktív választójogát.

A helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló 2010. évi L. törvény szabályozza, ennek értelmében passzív választójoggal nem rendelkezik az a személy, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztését tölti.¹⁴ A szabályozás a fentebb említett érvekkel támasztható alá, ugyanígy nem érinti ez a szabadságvesztését töltő személy aktív választójogát.

Az Európai Parlament tagjainak választásáról rendelkező 2003. évi CXIII. törvény 2/A. § (2) bekezdés szerint szintén nem választható európai parlamenti képviselőnek az a személy, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztését tölti. Az európai parlamenti választásokról rendelkező jogforrás viszonylag régi, ezért az Alaptörvény elfogadása után ezt módosítani kellett, így került bele ez a kitétel.¹⁵

A fenti jogforrások ismertetéséből egyértelműen látszik, hogy a jogalkotó elsősorban a jogerősen szabadságvesztésre ítélt egyének választójogát kívánja korlátozni. Ezt erősíti meg a magyar büntetés-végrehajtási kódex is, amely azt deklarálja, hogy a szabadságvesztés ideje alatt szünetel az elítélt joga ahhoz, hogy a választásokon választható legyen.¹⁶ Azonban nem érinti ez a korlátozás azt a személyt, aki előzetes letartóztatás miatt valamelyik büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodik, de (még) nem ítélték jogerősen szabadságvesztésre. A nem jogerősen fogvatartottak aktív és passzív választójogukat egyaránt gyakorolhatják a fogvatartásuk alatt. A közügyektől

¹³ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. § (3) bekezdés

¹⁴ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdés

¹⁵ A 2011. évi CCI. törvény 224. § (1) bekezdése iktatta be.

¹⁶ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) 121. § (1) f) pont

eltiltás csak szabadságvesztés mellett alkalmazható mellékbüntetés, ezért a közügyektől eltiltott személy abszolút kiesik a joggyakorlásból, ezzel szemben, akit szabadságvesztésre ítélték jogerősen, de nem szabtak ki mellékbüntetést számára, az aktív választójogát gyakorolhatja.¹⁷

IV. Választójog gyakorlásának lehetőségei és feltételei

A választójog gyakorlásának pontos menetét és feltételeit több jogforrás, illetve kivételesen utasítás adja.¹⁸ Ennek bemutatását a legutóbbi országgyűlési választásokon keresztül indokolt elvégezni. A részletszabályok kifejtésére Bakó Zsolt erről szóló műhelyértekezését vesszük alapul, és azt néhol kiegészítve tárjuk fel a börtönök falain belüli szavazás mikéntjét.¹⁹ A választási procedúra a választási névjegyzékbe vétellel történik, a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) – mint adminisztratív feladatokat ellátó kormányzati szerv – a választójoggal nem rendelkező polgárokról szintén nyilvántartást vezet. A szabadságvesztését töltő polgár bekerül ebbe a névjegyzékbe, azzal a megkötéssel, hogy ő csak a passzív választójogával nem élhet. A fogvatartottakon kívül itt szerepelnek még a kényszergyógykezelés alatt állók, közügyektől eltiltottak, és a belátási képességükben korlátozottak, akiket a bíróság választójogból kizárt.²⁰ Az NVI a fogvatartottakra vonatkozó adatokat a büntügyi nyilvántartásból automatikusan kapja meg, így az mindig naprakész. Az adott évben a választási irodák feladatait rendeletek határozzák meg, ami ebben az évben a 3/2019 (II.27.) IM rendelet. A rendelet részletes ismertetésétől eltekintünk, ugyanis a téma szempontjából érdemi rendelkezést nem tartalmaz, csupán a mozgóurnákról rendelkezik néhány mondatban. Ami igazán releváns a fogvatartottak tekintetében az választójog gyakorlásának módja. A mozgásában korlátozott vagy akadályozott választópolgár számára az állam mozgóurnát biztosít, a Ve. pontosan megnevezi a mozgóurnára jo-

¹⁷ Az Alaptörvény, a Btk. és a választási törvények értelmezéséből ez a szabályozási modell vehető ki. A közügyektől eltiltás kiszabása kizárja a választójog gyakorlását, ezzel szemben a szabadságvesztés jogerős kiszabása, illetve végrehajtása nincs hatással ilyen értelemben a választójog gyakorlására.

¹⁸ A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka a bv. intézetekben lezajló választások menetét, részletes végrehajtását utasításban szabályozhatja.

¹⁹ Bakó: i.m.

²⁰ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 98. § (1) bekezdés

gosultak körét, eszerint „a fogvatartása miatt gátolt választópolgár” is nyújthat be erre vonatkozó kérelmet.²¹ A fogvatartottaknak e kérelmen kívül általában egy másikat is be kell nyújtaniuk, ha szavazni kívánnak, mégpedig az átjelentkezési kérelmet, ha nem lakóhelyük szerinti illetékes választási iroda illetékességi területén kerül sor a szavazásra. Mivel a fogvatartotti létszám évről-évre emelkedik és a végrehatási intézmények túlszűfoltak a fogvatartott nagy eséllyel kerül lakóhelyétől távol lévő intézetbe.²² Ebben az esetben a fogvatartottaknak tehát, az átjelentkezési és mozgóurna iránti kérelmeket kell előterjeszteniük, a fogvatartásuk helye szerint illetékes helyi választási irodához. Elsődlegesen az átjelentkezési kérelmet a helyi választási irodához kell előterjeszteni a választást megelőző negyedik napig. A mozgóurnára vonatkozó kérelmet általában levélben, kivételesen elektronikusan terjesztik elő a fogvatartottak, erre a szavazást megelőző negyedik, illetve utóbbi esetben második napig van lehetőségük. A választási iroda a kérelem elbírálása után felveszi a pozitívan elbírált kérelmek igénylőit a mozgóurnát igénylők névsorába.²³ Ezen a komplikált rendszeren változtatott a jogalkotó, és az eljárási törvénybe beépített egy egyszerűsítő szabályt, amelynek értelmében az a választópolgár, aki olyan címre kéri a mozgóurnát, ami eltér a névjegyzékben szereplő címétől, akkor a mozgóurna iránti kérelmet egyben átjelentkezési kérelemnek kell tekinteni.²⁴ A miniszteri indokolás szerint a 2014-es választások alkalmával felmerülő gyakorlati nehézségek miatt került be a kiegészítő szabály a törvénybe, így a „választópolgári akarat akadálytalan érvényesítése” biztosítása végett a kérelmezőt át kell tenni a mozgóurna igénylése szerinti szavazóköri névjegyzékbe.²⁵ A kérelmek előterjesztése után a szavazás napján a szavazatszámoló bizottság szállítja a mozgóurnát a megjelölt helyre.²⁶ A 2019-es európai parlamenti választásokon a fogvatartottak már egyszerűbb adminisztratív feltételek mellett vehetnek részt, ugyanis a fentebb említett egyszerűsítő szabály miatt.

²¹ Ve. 103. § (1) bekezdés

²² 2017-ben a fogvatartotti létszám 17944 fő, a telítettség mértéke pedig 129%. Ld. Börtönstatisztikai Szemle 2018/1. sz. 4-7. o.

²³ Ve. 250. § és 103. §

²⁴ Ve. 250. § (6) bekezdése, amely 2018. szeptember 1.-től hatályos.

²⁵ A választási eljárásról szóló törvény miniszteri indokolása

²⁶ Ve. 184. § (1) bekezdés

Fontos kérdésként vetődik még fel a fogvatartottak tájékoztatása és tájékozódása a jelöltekről, illetve a szavazás lehetőségéről. A 2014-es választások előtt ezt a feladatot választási irodák látták el, az idei választásokra vonatkozó, fentiekben említett IM rendelet nem tartalmaz előírást a tájékoztatásra vonatkozóan. Az elítéltek és előzetesen fogvatartottak leginkább saját magukra vannak utalva ebben a tekintetben. Az interneten a választás.hu weboldalon található információkat, illetve más hírmegosztó portálon, de a televízióval felszerelt zárcák is ismeretszerzési alapot adhatnak. Továbbá említés szintjén szólnunk kell a nyomtatott sajtóról, aminek szerepe a büntetés-végrehajtási intézetben belül meglehetősen csekély, és ha jelen is van, a politikai tartalom nem feltétlenül élvezhet prioritást a szórakoztató tartalommal szemben.

A büntetésüket töltő szavazók kapcsán felvethető a szavazási hajlam kérdése. Az előző évek statisztikai adatai azt mutatják, hogy a szavazati jogosultsággal rendelkezők mindössze 10-15%-a élt alkotmányos jogával. A 2009. évi Európai parlamenti választásokon 1.447 fő adott be átjelentkezési kérelmet, ebből 1042 fogvatartott kérelmét bírálták el pozitívan, és csupán 946 fő szavazott ténylegesen. Az egy évvel később rendezett országgyűlési választások első fordulóján 1882 fő nyújtott be kérelmet, közülük 1461 személy kapta meg, és 1.376 fő élt a jogával.²⁷ Új Alaptörvény és új választási törvények előzték meg a 2014-es választásokat, ahol a kb. 18.000 fogvatartott közül 5.986 fő volt jogosult politikai alapjogával élni az országgyűlési képviselők választásán, amelyből 1.183 fő szavazott ténylegesen. Az Európai Parlament tagjainak választásán a lehetséges 5.330 főhöz képest 803 fő vett részt a választáson.²⁸ A 2018-as évre vonatkozó választási adatok még nem állnak rendelkezésre, de véleményünk szerint hasonlókat tapasztalhatunk ezekben is.²⁹

²⁷ Szavazásra jogosultak száma: 2009: 4747 fő, 2010: 5218 fő. Bakó: i.m. 64.o. Vö.: Büntetés-végrehajtási Szervezet évkönyve 2010. 47. o.

²⁸ Bakó: i.m. 67-68.o. Vö.: Büntetés-végrehajtási Szervezet évkönyve 2014. 24. o.

²⁹ A tavalyi évre vonatkozó statisztikai adatok nem kerültek még közlésre.

V. Nemzetközi kitekintés

V.1. Az elítéltek választójogának korlátozása

A fogvatartottak választójogával kapcsolatos kérdések nemzetközi vonatkozásait az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a „Hirst kontra Egyesült Királyság” ügyében hozott ítéletének elemzésével célszerű bemutatni.³⁰ A bemutatott ügyből kitűnik milyen összetett és súlyos kérdések merülhetnek fel a fogvatartottak választói jogának korlátozása esetén. A kérelmező, John Hirst angol állampolgárral szemben az ellene 1980-ban indított büntetőeljárás során, emberölés büntetében a bíróság diszkrecionális életfogytiglani szabadságvesztés kiszabását rendelte el. Az 1983-ban az Egyesült Királyságban elfogadott *Representation of the People Act* nevű törvény 3. §-ának értelmében: „Az elítélt személy addig, amíg büntetése következtében büntetés végrehajtási intézetben fogva tartják, nem rendelkezik szavazati joggal a parlamenti és a helyi képviselő választásokon. [...] Továbbá lényegtelen a törvény ezen szakasza szempontjából, hogy az elítélés vagy a büntetés kiszabása a Törvény hatályba lépése előtt vagy után történt.”³¹ A kérelmező két társával együtt eljárást indított a High Court előtt, arra hivatkozva, hogy a szabályozás összeegyeztethetetlen az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkével, amely kimondja, hogy: „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.”³² A Divisional Court – azzal a megjegyzéssel, hogy Európában csupán nyolc ország jogrendszere rendelkezik az elítélt fogvatartottak szavazati jogának megvonásáról – álláspontja szerint a brit szabályozás nem ütközött az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv által megfogalmazottakkal. Miután az ügyet az Egyesült Királyság valamennyi jogorvoslati fóruma elutasította, a felek az EJEB-hez fordultak az ügy megoldása érdekében. Az EJEB 2004. márciusában hozott határozata szerint az Egyesült Királyság

³⁰ *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2.) (Application no. 74025/01) Judgment of 6 October 2005.

³¹ *Representation of the People Act 1983* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (2019. 05. 15.)

³² Első Kiegészítő Jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez 3. cikk

megsértette az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét. A felperes 2004. júniusában kérte az ügy Nagykamarához történő felterjesztését, amelynek az illetékes szervek helyt adtak. A Nagykamara 2005. október 6-án hozott döntése szerint a szabadságvesztésre ítélt kizárása a szavazásból aránytalan volt, a probléma a *Representation of the People Act* rendelkezésével, hogy a kizárás automatikusan érvényesült a cselekmény súlyától és a büntetés időtartamától függetlenül, így a fogvatartottakat általános jelleggel zárta ki a választásokon való részvételből. A panaszos a következő érveket fogalmazta meg: a szavazati jog korlátozása nem szolgál törvényes célt, a szóban forgó törvény egy úgynevezett konszolidált törvény, a törvényhozás pedig az említett jogszabályi rendelkezések meghozatala során kevés figyelmet szentelt a kérdéskörnek, amely megmutatkozik abban is, hogy a törvény kapcsán nem merült fel vita, illetve párbeszéd a képviselők között. Hirst szerint változtatni kell az angol társadalomba a történelem során beépült úgynevezett „polgári halál”³³ eszméjén, amelynek hatására a törvény elfogadására sor kerülhetett. Vitatta azt is, hogy a szabadságtól megfosztáson túl a büntetés jogszerűen eltilthat-e valakit az őt illető alapvető jogaitól, hiszen ez ellentétes a büntetés-végrehajtás rehabilitációs törekvéseivel. Véleménye szerint nincs bizonyíték arra, hogy a választójog megvonása hozzájárulna az elérni kívánt célhoz, illetve arra sem, hogy kapcsolat lenne a választójog megvonása és a bűnmegelőzés, valamint a törvény tiszteletére történő nevelés között. Ezek mellett hivatkozik még arra is, hogy a tiltás aránytalan, önkényes és veszélyezteti a jogosultság lényegét. Ezt arra alapozza, hogy egyrészt a tiltás és a büntetni rendelt cselekmény természete, súlyossága között nincs kapcsolat, másrészt, hogy máshogy érinti a fogvatartottakat az alapján, hogy büntetésük tartama alatt tartanak-e egyáltalán választásokat. A brit kormányzat a határozatra válaszul az alábbiakkal érvelt: a fogvatartottak szavazati jogának korlátozása nem a történelmi hagyományokhoz való passzív ragaszkodás hatására került bevezetésre, hiszen annak elvéhez a brit parlament

³³ A „polgári halál” eszméje egészen III. Edward király ideéig nyúlik vissza, aki árulás esetére a hivatalviselési képesség megvonását, a nyugdíjból és az egyetemről való kizárást állapította meg. Az eszme megjelenik az 1870-es „*Forfeiture Act*”, illetve az 1983-as „*Representation of the People Act*” szellemiségében is, ahol a jogfosztással az elítélt társadalomból való kitaszítottságát jelzi.

már hosszú évek óta jóváhagyását adta.³⁴ Kifogásolta, hogy a Kamara korábban nem jelzett semmilyen problémát az Egyesült Királyság által alkalmazott szabályzás kapcsán, illetve nem vette figyelembe az ügy során azt sem, hogy más európai illetve nem európai országok esetében is eltérések vannak a választójog szabályozásának tekintetében (egyes államok nem alkalmazzák a választójog megvonásának intézményét, mások csak korlátozzák azt, míg az akkori állapotok szerint tizenhárom országban voltak kizárva a fogvatartottak a választáshoz való jogból).³⁵ Emellett helytelenítette azon állításokat is, hogy a korlátozás aránytalan lenne, hiszen a bíró az ítélet során rögzíti, hogy az csak a fogvatartás időtartamáig áll fent, és csak a kellően súlyos bűncselekmények elkövetői esetében került alkalmazásra így tehát nem érinti például az előzetes letartóztatásban lévőket valamint a felfüggesztett börtönbüntetéssel sújtott személyeket sem. Végezetül sérelmezték, hogy a Kamara semmilyen magyarázatot nem adott arra vonatkozóan, hogy az Egyesült Királyságnak milyen változtatásokat kellene tennie, hogy az intézmény megfeleljen az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkében foglaltakkal és sürgette, hogy a Szerződő Államok kapjanak részletes útmutatást a jogbiztonság szavatolása érdekében.³⁶ A Bíróság megállapítása szerint bár az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke első pillantásra mintha eltérne a többi EJEE-ben található rendelkezéstől (mivel nem egy adott jogra vonatkozik, hanem a Szerződő Feleket kötelezi olyan választások megtartására, „[...] melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”), azonban ha figyelembe vesszük a cikkel kapcsolatos előkészítő munkát, illetve a cikket az EJEE kontextusában értelmezzük, akkor kitűnik, hogy az egyéni jogokat biztosít, név szerint a választásokon való részvétel jogát illetve a szavazati jogot. Ugyan az egyetemes választójog nem minősül kiváltságnak, azonban nem is abszolút (így tehát korlátozni lehet), ezen korlátozás terén pedig a Szerződő Feleknek van mérlegelési jogköre.³⁷ Ugyanakkor ezen

³⁴ A kormányzat ezen érvében utal a népképviseléssel foglalkozó „Representation of the People Act 2000” nevű törvényre, amely a „Human Rights Act” alapján megfelelési nyilatkozatot is tartalmazott.

³⁵ Ekkoriban még a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 36. §-ának értelmében még Magyarország is e tizenhárom ország közé tartozott.

³⁶ „Az emberi jogok Európai Bíróságának a Hirst kontra Egyesült Királyság (2. sz.) ügyben hozott ítélete.” Acta Humana 2005 / 4. sz. 143–145. o.

³⁷ A szerződő felek mérlegelési jogköre az EJEB más határozataiban is megjelenik, lásd: *Case of Matthews v. The United Kingdom (Application no. 24833/94) Judgement of 18 February 1999*

korlátozások esetében fontos követelmény, hogy egyrészt a feltételek nem csorbíthatják a szóban forgó jogokat oly mértékben, amellyel lényegében kiüresítik azokat, másrészt ezen korlátozások csak törvényes cél elérésének érdekében kerülhetnek alkalmazásra, harmadrészt az alkalmazott eszközök nem lehetnek aránytalanok, és nem akadályozhatják a nép szabad véleményének kifejeződését. Bár a Bíróság elismerte, hogy az esetjog korábban más korlátozásokat fogadott el az egyes szabadságvesztésre ítélt személyek szavazati jogával kapcsolatban,³⁸ azonban a Hirst-ügy volt az első olyan ügy, ahol a fogvatartott elítéltek szavazati jogának általános és automatikus megvonása jelenik meg. Emellett kihangsúlyozásra került, hogy a fogvatartottak általában az ítélet megszületése után továbbra is élvezik az összes alapvető jogot és szabadságot, amelyet az Egyezmény biztosít, ez alól pedig csak a szabadsághoz való jog a kivétel (csak abban az esetben, ha a törvényesen kiszabott szabadságvesztés az Egyezmény 5. cikke alá esik³⁹). Bár e jogok korlátozása lehetséges ám ehhez valamilyen kellően alátámasztott igazolás szükséges (például biztonsági megfontolások), tehát a fogvatartott fentebb említett jogai nem korlátozhatóak pusztán a bírói elítéléssel történő fogvatartotti jogállásba kerüléssel, vagyis a szavazati jogtól való megfosztás sem lehetséges. A Bíróság véleménye szerint nem áll fenn a Brit kormány által hivatkozott arányosság, mivel a kérdéses szabályozás általános tiltást fogalmaz meg, illetve a büntetés lejárta után nem lehet megállapítani, hogy a korlátozás a fogvatartott érdekét szolgálta volna. Végezetül, a Bíróság arra is rámutatott, hogy a rendelkezés általános korlátozást ró ki, és az érintett személyekre automatikusan alkalmazandó így tehát összeegyeztethetetlen a 3. cikkel.⁴⁰

³⁸ Lásd: *Patrick Holland v. Ireland*, Communication No. 593/1994, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/593/1994

³⁹ „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján: a) törvényes őrizetben tartás az illetékes bíróság által történt elítélést követően [...]”

⁴⁰ „Az emberi jogok Európai Bíróságának a Hirst kontra Egyesült Királyság (2. sz.) ügyben hozott ítélete.” Acta Humana 2005 / 4. sz. 146–152. o.

V.2. A választójog szabályozása nemzetközi egyezményekben, illetve az Európai Unió jogában

Alapvetésként kell kezelnünk az Egyesült Nemzetek Szervezete által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata által megfogalmazottakat (továbbiakban: EJENY), amely az első olyan emberi jogi okmány, amelyet nemzetközi szervezet alkotott meg és hirdetett ki.⁴¹ Fontos megemlíteni, hogy a Nyilatkozat nem nemzetközi szerződés, a Közgyűlés jogi erővel nem rendelkező határozatként fogadta el, így nem köti az elfogadó államokat, azonban története során oly sok állam hivatkozott rá (és hivatkozik a mai napig), hogy felmerültek olyan nézőpontok miszerint a nemzetközi szokásjog részévé vált.⁴² A Nyilatkozat az emberi jogok két csoportját nyilvánítja ki: a polgári illetve politikai jogokat, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokat.⁴³

Előbbiek közé tartozik a téma szempontjából releváns 21. cikk, amely a következőket tartalmazza: „21. cikk (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 akarata; 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.”

Ugyanakkor a 29. cikk második bekezdése a következőt is megállapítja: „(1) A személynek kötelességei vannak a közösséggel szemben, amelynek keretében egyedül lehetséges a személyiség szabad és teljes kifejlődése. (2) Jogainak gyakorlása és szabadságainak élvezete tekintetében senki sincs alávetve más korlátozásnak, mint amelyet a törvény kizárólag mások jogai és szabadságai elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint a demokratikus társadalom erkölce, közrendje és általános jóléte jogos követelmé-

⁴¹ Thomas Buergenthal: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó, Budapest 2001. 35. o.

⁴² Digital record of the UDHR <https://www.ohchr.org/EN/NEWSEVENTS/Pages/DigitalrecordoftheUDHR.aspx> (2019. 05. 06.)

⁴³ Buergenthal: i. m. 36. o.

nyeinek kielégítése érdekében megállapít.” Ennek értelmében tehát, a Nyilatkozatban foglalt jogok nem abszolút jellegűek, az államnak lehetősége van azok korlátozására törvények által. Azonban az ilyen törvényeknek meg kell felelnie annak a kitételnek miszerint a célja mások jogainak és szabadságainak elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása. Tovább szűkíti az államok mozgásterét az ilyen korlátozások esetében a 30. cikk.⁴⁴ Ha az elítéltek választójogának korlátozását tehát az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a Nyilatkozatban foglaltak nem összeegyeztethetőek a korlátozással, hiszen bár a 29. cikk értelmében a fogvatartotti választójog korlátozható lenne, azonban véleményünk szerint az ilyen törvény nem indokolható azzal, hogy a célja a mások jogainak és szabadságainak elismerése és tiszteletben tartásának biztosítása, vagy a demokratikus társadalom erkölce, közrendje, általános jóléte által támasztott követelmények kielégítése.

A következő vizsgálandó nemzetközi egyezmény az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban: PPJNE), amelyet nagyobb jogászai pontossággal fogalmaztak meg és több jogot sorol fel, mint a korábban bemutatott Nyilatkozat. További eltérés a dokumentumok között, hogy a PPJNE kötelező nemzetközi szerződésnek minősül. Ahogy az EJENY, úgy a PPJNE is tartalmaz rendelkezéseket a választójoggal kapcsolatban: „25. cikk Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; b) szavazzon és megválasztható legyen az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését; c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.” Az Egyezségokmány nem ad lehetőséget arra, hogy a szavazást más eljárással helyettesítsék, valamint a választójog szabályozását törvényhez köti, amely csak indokolt korlátozásokat tartalmazhat.

⁴⁴ „A jelen Nyilatkozat egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az valamely állam, valamely csoport, vagy valamely egyén részére bármilyen jogot adna arra, hogy az itt kinyilvánított jogok és szabadságok megsemmisítésére irányuló tevékenységet fejtsen ki, vagy ilyen cselekményt elkövessen.”

A 25. cikkhez fűzött 25. számú általános kommentár szerint nem indokolt az olyan korlátozás, ami testi fogyatékoságon, műveltségi szinten, vagyoni helyzeten alapul, továbbá nem lehet kirekeszteni azokat, akiket nem bírói ítélettel tartanak fogva.⁴⁵ Azonban a dokumentum tartalmaz egy úgynevezett „derogációs klauzulát”, amely megengedi a részes államoknak, hogy „(1) A nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején az Egyezségokmányban részes államok az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben tehetnek olyan intézkedéseket, amelyek eltérnek az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeiktől, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem állnak ellentétben egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeikkel és nem jelentenek kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetést.”⁴⁶

Ezt ellensúlyozza az 5. cikk első bekezdése, ami tiltja a jogok megsemmisítésére irányuló korlátozások alkalmazását vagy a jogoknak az egyezségokmányban meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozását.⁴⁷ Érdekeség, hogy a 41. illetve a 42. cikk rendelkezik egy úgynevezett államközi panaszmechanizmusról, amely lehetővé teszi, hogy egy részes állam panaszt tegyen egy másik ellen a szerződés megsértése miatt. Azonban ez a jogorvoslati lehetőség fakultatív és csak olyan részes államok által és ellen vehető igénybe, amelyek elismerik a bizottság hatáskörét ilyen panaszok átvételére (a panaszmechanizmust még sosem alkalmazták).⁴⁸

Az Európai Unió szabályozási rendszerének „magját” az Alapvető Jogok Chartája adja. A Chartát 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcstalálkozón, azonban jogi státusza egészen a Lisszaboni szerződés 2009-es életbe lépéséig kérdéses volt. A választójog kérdése a dokumentum „Polgárok jogai” című fejezetében, annak 39. és 40. cikkében jelenik meg. Előbbi az európai parlamenti választásokkal, míg utóbbi a helyhatósági választásokkal kapcso-

⁴⁵ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25.

⁴⁶ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya II. rész 4. cikk

⁴⁷ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya II. rész 5. cikk: „(1) Az Egyezségokmány egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az jogot adna bármely államnak, csoportnak vagy személynek olyan tevékenység kifejtésére, vagy olyan cselekedetre, amely az Egyezségokmányban elismert jogok és szabadságok megsemmisítésére, vagy azoknak az Egyezségokmányban meghatározottnál nagyobb mértékben való korlátozására irányul.”

⁴⁸ Lásd a PPJNE 41. és 42. cikkei.

latban rendelkezik: „(1) Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. (2) Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választáson választják. [...] Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” A chartában elismert jogok esetében is megállapítható, hogy nem abszolút jellegűek, korlátozásukra lehetőség van, azonban csak abban az esetben, ha ez törvény által és a korlátozott jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történik, mégpedig az arányosság elvének tiszteletben tartásával és (a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerint) „[...] csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

Végül érdemesnek tartjuk megemlíteni a választójog megjelenését az uniós jog múltjában és jelenében. Az (azóta megszűnt) Európai Közösséget létrehozó szerződés 19. cikkének második bekezdése szerint minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban volt, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezett, és választható volt ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam állampolgárai.⁴⁹ Az akkori (1993-as) keret szabályozás értelmében az európai parlamenti választásokon jelöltként való részvétel egyik feltétele volt, hogy a származás szerinti tagállam igazolja a jelölt választójogának fennálltát, mivel lehetséges volt, hogy valakit valamely egyedi büntetőjogi vagy polgári határozat a passzív választójogától megfosztott.⁵⁰ Az aktív választójog gyakorlásához ilyen igazolás nem volt szükséges. A fogvatartottak uniós választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatták, mint az állampolgárságon alapulót így tehát amennyiben a jog megvonta tőlük a választójogot a hazai választásokon úgy azt az európai választásokon sem

⁴⁹ Római Szerződés

⁵⁰ A szabályozást a Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról tartalmazza

kapták vissza.⁵¹ Míg az Európai Közösség megszűnésével, az azt létrehozó szerződés 19. cikkében foglaltak átkerültek az Európai Unió Működéséről Szóló szerződés⁵² (EUMSZ) 22. cikkébe, a Tanács 93/109/EK irányelve 2012-ben a Tanács 2013/1/EU irányelvvel módosításra került, amelynek szükségességére a 2004-es valamint 2009-es választásokról szóló bizottsági jelentések mutattak rá.⁵³ A módosítás alapja az volt, hogy az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező állampolgárok passzív választójogának gyakorlásához szükséges, már korábban említett igazolás beszerzése nehézségeket okozott a polgárok számára, mivel egyrészt nem tudták megállapítani mely hatóság rendelkezik illetékességgel az igazolás kiadására, másrészt a kiállítási folyamat is túl lassú volt, így ezek a polgárok a lakóhelyük szerinti tagállamban alacsony számban indultak jelöltként az európai parlamenti választásokon. Ezt orvosolandó az irányelv javasolja, hogy az igazolások benyújtásának szükségességét töröljék el, és váltsák fel a jelöltként induló polgárok hivatalos nyilatkozatával, amelyben kijelentik, hogy nem fosztották meg őket az európai parlamenti választáson gyakorolható passzív választójoguktól. Az irányelv emellett javaslatot tesz arra, hogy a lakóhely szerinti tagállam értesítse a származás szerinti tagállamot annak ellenőrzése céljából, hogy a jelölt nyilatkozata a valóságnak megfelel-e, illetve arra is, hogy a gördülékeny kommunikáció érdekében a tagállamok jelöljenek ki egy a jelöltekkel kapcsolatot tartó pontot. Ezek értelmében az irányelv fontosabb rendelkezései a következőképp változtak. A 6. cikk (1) bekezdésében az „egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat által passzív választójogától megfosztottak” rész „valamely bírósági vagy – jogorvoslat lehetősége mellett – közigazgatási határozattal passzív választójoguktól megfosztottak” részre módosult. Emellett a nyilatkozatban a polgárnak nem csak állampolgárságáról, a lakóhelye szerinti tagállam választási területén lévő címéről, abbéli kijelentéséről hogy más tagállamban nem jelölte magát európai parlamenti

⁵¹ Márton Éva – Princz Adrienn – Vajcs Nikoletta: A szabadságvesztésre ítélték választójoga. Börtönügyi szemle 2008/4. sz. 71. o.

⁵² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

⁵³ A Tanács 2013/1/EU irányelve a 93/109/EK irányelvnek az állampolgárság szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról, (2012. december 20.)

választásokon, és azon település vagy választókerület nevééről kell nyilatkoznia, amelynek választói névjegyzékébe a neve legutóbb felvételre került, hanem arról is, hogy a származása szerinti tagállamban nem fosztották meg passzív választójogától bírósági vagy – jogorvoslat lehetősége mellett – közigazgatási határozattal. E változtatástól eltekintve az uniós jog jelenlegi szabályozása az elítelti választójog tekintetében az 1993-as keretszabálytól nem különbözik, így tehát az aktív választójog esetében, a hazai választójog elvonásával az uniós választójog is korlátozásra került.

V.3. A nemzetközi kitekintés alapján levonható következtetések a magyar szabályozásra tekintettel.

Hirst-ügy tárgyalásának idején (2005) Magyarország (az Egyesült Királysággal együtt) még az EJEE-ben résztvevő azon államok közé tartozott, amelyekben a törvény kimondta, hogy az elítéltek automatikusan a szabadságvesztés ideje alatt, majd a mellékbüntetés kiszabását követően, bírói ítéletben meghatározott ideig nem vehetnek részt a közügyektől eltiltása alá tartozó jogok gyakorlásában.⁵⁴ Az EJEE 46. cikkének (1) bekezdése szerint: „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.” Ez lényegében azt jelenti, hogy míg a Bíróság ítéletei a felekre nézve kötelező érvényűek, azon részes államok számára, akik az ügyben félként nem vettek részt csak iránymutatással szolgálnak. Ebből a szempontból a jogalkotó helyesen változtatta meg a közügyektől eltiltás kiszabásához fűződő rendelkezéseket, hiszen – az EJEB következetes ítélkezési gyakorlatot folytat és mivel a magyar szabályozás akkoriban a törvény erejénél fogva automatikusan fosztotta meg a szabadságvesztésre ítélteteket a választójoguktól – ha egy ilyen ítélet alá tartozó személy eljárást indított volna szavazati jogának korlátozása miatt, a hazai bíróságnak a strasbourgi joggyakorlatra figyelemmel kellett volna döntést hoznia. Ez pedig a Hirst-ügy bemutatása alapján azt jelentette volna, hogy az akkor hatályos jogi szabályozás ellentétes az EJEE-ben foglalt szabályozással.

⁵⁴ Marton–Princz–Vajcs: i.m. 73. o. A Btk 41. § (3) bekezdése alapján a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelnek az elítéltnak azok az állampolgári jogai és kötelezettségei, amelyek a büntetés céljával ellentétesek, így különösen amelyekre a közügyektől eltiltás kiterjed.

VI. Konklúzió, javaslatok

Összességében elmondható, hogy a választójog, mint alkotmányos jog korlátozása csak kivételes esetekben merül fel, amelyek közül a témánk szempontjából legfontosabb a közügyektől eltiltás és a jogerős szabadságvesztés büntetésének töltése. A választásokra vonatkozó jogforrások eleget tesznek az uniós normáknak és feltételeknek. Emellett a Hirst-ügy és az akkori magyar büntetőjog kapcsolatának példája is remekül rámutat arra, hogy milyen fontos a más országokban alkalmazott rendelkezések változásának, illetve a nemzetközi bíróságok elé vitt ügyek határozatainak figyelemmel kísérése. A jogbiztonság szavatolása, a hazai jog fejlődése érdekében folyamatosan vizsgálni kell a hazai szabályozások és a vállalt nemzetközi kötelezettségek, valamint az uniós rendelkezések közötti összefüggéseket. Törekedni kell arra, hogy a hazai szabályozások megfeleljenek az ezek által támasztott követelményeknek. Ez nem csak a két szabályozás összeütközésének elkerülése, hanem a hazai jog fejlődésének biztosítása érdekében is szükséges.

Az adminisztratív nehézségek megoldására nagy valószínűség mutatkozik a Ve. ebben az irányban történő módosításával. Ezen kívül meglátásunk szerint szükséges lenne a Btk. 62. §-ának aszerinti módosítása, hogy a törvényből egyértelműen kiderüljön a választójogból való kizárás időtartama. A gyakorlat orvosolja ugyan a joghézagot, hiszen egyértelmű a jogalkalmazók és büntetés-végrehajtásban dolgozók számára, hogy a fogvatartottak nem gyakorolhatják ezen jogukat. Mégis világossá és félreérthetlenné tenné a jogalkotó a közügyektől eltiltás szabályait, ha a Btk.-ban azt erre kiterjedően is szabályozná.

A német birodalom választójoga 1919 és 1933 között

I. Bevezetés

Az 1919-es weimari alkotmány az alkotmányos berendezkedés alappilléreinek, a mezőgazdasági munkások, iparosok jogainak és kötelezettségeinek, a kollektív munkajog intézményének letéteményese volt. A 1849-es frankfurti alkotmány – mely korának egyik kiemelkedő alapdokumentuma – hagyatékaként a „Weimarer Reichsverfassung” (továbbiakban: WRV) a választójog korszakalkotó változásokat hozott. A frankfurti nemzetgyűlés által 1849. március 27-én elfogadott alkotmányban a törvényhozó testület – akárcsak a weimari alkotmányban – kétkamarás volt. A frankfurti alkotmányban a föderatív jelleget az Államok Háza képviselte, akinek tagjait a tagállamok delegáltjai alkották, a föderatív elemet pedig a Népház reprezentálta, akinek a tagjait a lakosság közvetlenül választotta.¹ A weimari alkotmányban a rendszer alapjaiban nem változott, csak az alsó- és felsőház elnevezése módosult: Birodalmi Gyűlés („Reichstag”) és Birodalmi Tanács („Reichsrat”).

A két törvényhozó testület mellet a weimari köztársaság idejében egy pénzügyi és gazdasági feladatokat ellátó Birodalmi Gazdasági Tanács is működött, mely a korban nagy jelentőséggel nem bírt. A törvényhozó testület – ahogyan a modern nemzetállamok többségében – a centralizációt és a stabil államfői hatalom kialakulását segítette. A törvényhozó testület kérdései között mindig felmerül a két ház közötti viszony, amely meghatározta a törvényhozás hatékonyságát. Az 1919-es weimari alkotmány kiterjesztette egyes alsóházi hatásköröket, melyek korábban a Szövetségi Tanács² feladatkörébe tartoztak. Megvonta a felsőháztól az egyetértési jogot, a törvényjavaslatokkal szemben a weimari alkotmány alapján csak óvást emelhetett a Birodalmi Ta-

¹ Herger Csabáné – Kajtár István: Egyetemes Állam – és jogtörténet. Dialóg Campus Kiadó. Pécs, 2014.

² Szövetségi Tanács: 1867-es Észak-Német Szövetségi alkotmány alapján, a föderatív jelleg képviselője, testületét az Észak-Német Szövetség képviselői alkották, a szavazatokat a volt Német Szövetség plenáris ülésének szabályai szerint osztották szét.

nács, valamint egyes közigazgatási jogokat is az alsóház hatáskörébe utaltak. Az unitárius-demokratikus jelleget képviselő Birodalmi Gyűlés jogosítványainak széleskörű kiterjesztése igazolja, hogy a weimari alkotmány a kor egyik legdemokratikusabb alkotmánya volt, melynek hatásai és jogi megoldásai, csak később a 20. század második felében érvényesültek.³

II. A választójog

II.1. A választási alapelvek érvényesülése

Az általánosság, az egyenlőség, a szavazás közvetlensége és titkossága egy népuralmon alapuló rendszerben alapkövetelményként jelent meg. Ezek az alkotmányos alapelvek a francia forradalom és az amerikai függetlenségi nyilatkozat után nemzetközileg védett értékévé formálódtak a modern társadalmakban, így a weimari köztársaságban is. 1919. augusztus 14 után létrejött demokratikus, félpreszidenciális, szövetségi, ám magát mégis birodalomnak nevező államalakulatban – mint minden demokratikus államban – a választási rendszer fontos szerepet játszott. A monarchia és a köztársaság közti különbségeket főként a választójogban és a választási törvényekben fejezték ki. 1920. április 27-én született meg a német választási törvény, amely előírta a választójog szabályait. Bevezették a női választójogot, megszüntették a porosz mintájú háromosztályos választási rendszert, melynek keretében egy tiszta képviseleti választási rendszer alakult ki, ahol a választási alapelvek érvényesültek.⁴

A választójog általánosságának alapja, hogy minden nagykorú személy választó és választható nemtől, kortól függetlenül. Természetesen a német választójognál is voltak ún. kizáró okok, amelyek alapján nem lehetett szavazati joguk.⁵

³ Szabó István: Német alkotmányfejlődés 1806-1946. Szent István Társulat az Apostoli Szentcsék Kiadója. Budapest, 2002. 176. o.

⁴ Németh István: Németország a weimari köztársaság időszakában (1919-1933). Grotius E-könyvtár. Budapest, 2013. 12. o.

⁵ Dezső Márta – Fűrész Klára – Kukorelli István – Papp Imre – Sári János – Takács Imre: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó. Budapest, 2002. 173. o.

2. § „Nem tartozik a választójoghoz, aki cselekvőképtelenné vált, vagy őrizetben van, vagy mentális hátránya van, vagy aki végül jogerős ítéletben marasztaltak.”⁶

A 2§ alapján megfigyelhető, hogy a bűncselekmény elkövetése, vagy a cselekvőképtelenség a szavazati jog megvonását vonta maga után – akárcsak a jelenleg hatályos magyar Alaptörvényben. Cenzusok nem voltak, a választójog semmilyen vagyoni helyzethez, származáshoz nem volt kötve, így a választásra jogosultak száma 1919 után a weimari Németországban volt a legmagasabb. Aktív választójoggal rendelkezett minden 20. életévüket betöltött német állampolgár. A passzív választójognak, tehát a képviselővé választhatóságnak további két feltétele volt: a jelölt a huszonötödik életévét betöltötte és legalább egy éve birodalmi állampolgárnak kellett lennie.⁷

A választójog egyenlőségét illetően nők és férfiak azonos értékű szavazati joggal rendelkeztek, a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaztak a Birodalmi Gyűlés tagjainak választása során, anélkül, hogy az állampolgárok szavazatának tartama nyilvánosságra került volna, tehát titkosan adhatták le voksukat a képviselőjelöltekre.

II.2 A német választási rendszer

Az új választójogi rendszer és a porosz választójoggal kapcsolatos elképzelések az 1918-as alkotmány megszületéséig az Alkotmányozó Nemzetgyűlés napirendi pontja volt. A háromosztályos porosz választójogi rendszer módosításánál a fő kérdés az volt, hogy vajon a porosz választójog Poroszország egyik politikai jogosítványai közé tartozik, vagy birodalmi ügyként kezelhető? Gustav Stresemann elképzelése szerint erősíteni kell a birodalom és a német nép kapcsolatát, amelyet csak egy vegyes választási rendszer kiépítését teszi indokolttá.⁸

Az 1919 utáni választás lajstromos rendszer volt, mely az jelentette, hogy a képviselőválasztás nem választókerületek, hanem pártok szerint zajlott a

⁶ Reichswahlgesetz (RWG) Vom 28. April 1920. Reichsgesetzblatt Teil 1 (továbbiakban: RGB1) 1919. ápr. 28. Nr. 87.

⁷ Szabó: i.m. 176. o.

⁸ Eged Alice: Baloldali liberálisok a weimari demokrácia megteremtésében. DE TEK Bölcsészettudományi Kar: Történelem és néprajz doktori iskola. 2005. 20–21. o.

mandátumokat a párlistákra leadott szavazatok alapján osztották fel. A választási rendszer azonban tartalmazott egy szerkezeti hibát nem létezett ún. parlament alsó küszöb, így a 1920-as évek Birodalmi Gyűlése elég vegyes összetételű képet mutat, többséget egyik párt sem szerzett. Egyes történészek az bejutási határ hiányával indokolják a szélsőséges pártok és a kis pártok bejutását a Birodalmi Gyűlésbe.

Egy vegyes választási rendszerben az 1932-es választásokon a náci párt már parlamenti többséggel rendelkezett volna, és akkor a weimari köztársaság időszakát nem 1933-ig, hanem 1932-ig számolnánk. A lajstromos rendszerben azonban a 39%-os támogatottsággal ez nem történt meg, bár a szavazatok 30-40%-a már magasnak számított a kormányzati többséghez mégsem volt elég. A parlamenti plurális összetétel pedig nem feltétlen jelenthet rossz előképet, hiszen ezáltal különböző érdekek és értékek ütközhetnek a parlamentben, ahol minden párt véleményét és javaslatai meghallgathatják, azonban nem számoltak a radikális csoportok érdekérvényesítési képességével, mely egy gazdasági problémákkal teli polgárháborús helyzetben nagy konstrukciós hiba.⁹

Az 1920-as választási törvényben a kiosztható mandátumok száma nem volt meghatározva. Minden 60.000 szavazat után egy képviselői helyet lehetett szerezni a törvényhozó testület alsóházába, tehát a választópolgároktól számától függött a képviselőhelyek száma is. A legmagasabb részvételi arány 1933. március 5-i szavazáson volt, ahol a választásra jogosultak 89%-a szavazott és 647 képviselő helyet osztottak ki, amelyből 288 fő nemzetiszocialista képviselő. A Birodalom eltérő nagyságú választókerületre oszlott, amelyben átlagosan 740-940 000 választópolgár 35 választókerületben élt szavazati jogával, mivel kompenzációs lista nem volt, amely 30.000-nél kisebb szavazatot szerző pártok Reichstagba történő bejutását gátolta.¹⁰

⁹ Takács Péter: A weimari köztársaság korának államelmélete. Állam-és Közigazgatási Szemle. 1.évf. 1 szám: 2011/2 1. o.

¹⁰ Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band 6: Die Weimarer Reichsverfassung. Revidierter Nachdruck der 1. Auflage Gebundenes Buch. Kohlhammer Verlag. 1993. 351-352. o.

III. A választási bíraskodási rendszer

Ahogy minden választási rendszerben a weimari köztársaságban is létezett ellenőrző funkciót betöltő szerv. 1919 előtti időszakban a Birodalmi Gyűlés tárgyalta a választási jogviták kérdését és töltötte be a „választási őr” szerepét. Az átmeneti időszakban a weimari alkotmány megszületése előtt az Alkotmányozó Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozott tagjai mandátumának vizsgálata, amely hagyományos sajátbíraskodási rendszert eredményezett. Az önellenőrző funkció azonban, az újonnan kiépülő demokratikus rendszerben visszaságokhoz vezethetett volna, ezért az 1919-es alkotmány a választási bíraskodásra („*Wahlprüfungsgericht*”) ruházta az ellenőrzési jogkört, amelyet a szocialista párt ellenezett és a régi sajátbíraskodási rendszer visszaállítását követelte.¹¹

Hugo Preuß a Humboldt Egyetem alkotmányjogásza azonban az igazságszolgáltatás és a bírói függetlenség jellegével indokolta a weimari alkotmány 31.cikkelyének rendelkezését. Az 1919-es alkotmány 31. cikkelye egyfajta átmeneti megoldást kínált a parlamenti és a bírói kontrolljog között, melyre neve is utal, hiszen nem bizottság, hanem bíróság lett az új jogintézmény. A választási bíróság felépítése vegyes jellegű volt, összesen 5 tagból állt. 3 tagját a Birodalmi Gyűlés választotta saját tagjai közül, addig amíg a tagok mandátuma meg nem szűnik, másik 2 tagját pedig maga a birodalmi elnök nevezte ki a „*Reichsgericht*” (a német birodalmi legfelsőbb bíróság) tagjai közül. Az államfői hatalom jellegzetessége tehát itt is megfigyelhető, hogy a választási bíróság tekintetében kinevezési jogkörrel rendelkezett a Reichstag-gal együtt. Eredetileg az alkotmány nem a legfelsőbb bíróság tagjai közül, hanem a birodalmi közigazgatási bíróság („*Reichsverwaltungsgericht*”) tagjait rendelte kinevezni, azonban a közigazgatási bíróság intézménye a weimari köztársaság időszakának rövidege miatt nem alakult ki, csak 1941-ben.¹² A közigazgatási bíróság 1941-es megalakulása, azonban nem a legkedvezőbb időpont volt a bírói normakontroll és függetlenség érvényesítésében, hiszen a nemzetiszocialista rendszerben a Führer egyszerre töltötte be a jogalkotó,

¹¹ Szabó: i.m. 178. o.

¹² Ruszoly József: Európa Alkotmánytörténete. PÜSKI Kiadó, Budapest, 2005. 439. o.

törvényhozó és igazságszolgáltatói tisztséget és ez nem szorítható semmilyen kontroll közé.¹³

A bíróság szervezeti felépítését és az eljárás mentét a weimari alkotmány 33. és 166. cikkelyei alapján 1920-ban szabályozta a választási bíráskodási rendtartás.¹⁴ A választási bíróság hatáskörét kibővítették, nem csak mandátumvizsgáló bíróságként funkcionált, hanem a Reichstag-i tagsági jog megvonását, elvesztését, megállapítását, valamint a birodalmi elnök által kezdeményezett népszavazások eredményeit felülvizsgálhatta, valamint az elnök választási eljárást is felügyelte. A bírósági jelleg végett a szabályzat a polgári perrendtartás alá tartozott. A bíróságnak lehetősége volt közvetlenül a megkeresést követően az érintett közigazgatási szervhez, bírósági szervhez fordulni, ez nagy előrelépést jelentett, hiszen a rendelet megszületése előtt ilyen nem létezett. A bíróságnak egyik további jellegzetessége, hogy a polgári perjogtól eltérően nem volt kötelező a feleknek a szükséges dokumentumokat a bírósághoz eljuttatni, továbbá panaszt tenni sem volt kötelező. A bíróság hivatalból vizsgálta a választással kapcsolatos eljárásokat, következésképpen elmondható, hogy ha egy állampolgár panaszát a választási bíróságnál visszavonta, az nem eredményezte a per megszűnését. Bár a személyes panaszjogot nem zárta ki a jogintézmény, a panaszt tevő személyek száma csökkent, ezáltal a választáson elinduló politikai pártok szerepe megnövekedett.¹⁵

A választási bíróság egyes jogosítványait az 1919 előtti Birodalmi Gyűléstől örökölt, ilyen jogosítvány az érvényesség vagy az érvénytelenség kimondása. A mandátumok elosztásának megváltoztatásáról a bíróság nem dönthetett. A jogforrásokat tekintve primer jogforrásként – mivel a birodalmi jog a kontinentális jogrendszerhez tartozott – a szokásjogot vették alapul, amely a bírói joggyakorlatban nyilvánult meg. Panaszok tekintetében ugyan egyaránt voltak politikai jellegű beadványok, de inkább technikai jellegű a választási eljárás rendjét sértő panaszok voltak túlsúlyban, amelyek nyomán a választási bíróság újraértékelte a szavazatokat. A bonyolult arányos választási rendszerben azonban a választás érvénytelenítésére a weimari köztársaság

¹³ Szabó: i.m. 253. o.

¹⁴ Wahlprüfungsordnung (WPO) vom 8. Oktober 1920. RGB1 1920. október 1. Nr. 191.

¹⁵ Ruszoly: i.m. 439. o.

idején nem került sor. A birodalmi választási rendszer mellett a tartományi választási bíraskodásról kevés feljegyzés készült. A birodalmi választási bíróság a weimari időszakban inkább passzív elemként jelent meg, amit az is mutat, hogy 1920–1933 között összesen csak egyszer került sor a választás megsemmisítésére.¹⁶

IV. A köztársaság felszámolása az 1930-as választások tükrében

1928. május 20-i Birodalmi Gyűlés választás győztese a szociáldemokrata párt lett. A választáson a szavazati joggal rendelkezők 76% vett részt, amelyből 9 millióan szavaztak a Szociáldemokrata Pártra (SPD), így az SPD tagjai közül 153 képviselő szerzett mandátumot és került be a birodalmi alsóházba, míg a Nemzetiszocialista Párt képviselői csak 12 helyet kaptak. A 1928-as év nem csak politikai de gazdasági változást is hozott. Szeptemberben a Népszövetség genfi ülése a jótételeket véglegesen szabályozta, valamint 1929 februárjában a párizsi konferencián a Dawes-terv revíziója is terítékre került Owen D. Young vezetésével. A Német Birodalom a stabilizáció útjára lépett, azonban 1929 október végén a New Yorki-i tőzsde összeomlott, amelynek következtében kirobbant világgazdasági válság a német államot alapjaiban szétzilálta. A válság a politikai választásokat sem hagyta érintetlenül. 1930-ban az egységességre törekvő jobboldali csoportokat, az NSDAP – akár erőszakkal is – maga alá rendelte. A korábban politikailag és gazdaságilag is meghatározó jobboldal elvesztette jelentőségét, amely főleg az 1930-as évek eseményeinek köszönhető. A 30-as években a parlament lényegében elvesztette törvényhozó testületi szerepét, a törvényhozás tekintetében az 1930-ban megalakult Brüning-kormány elnöki szükségrendeletekkel operált és próbálta a gazdasági és pénzügyi válságot enyhíteni, amely gyökeresen elmentéses volt a bizonytalan Birodalmi Gyűlés többségének elképzelésével. Fontos kiemelni, hogy az NSDAP önmagában nem válhatott volna politikai tényezővé, ehhez a jobboldali pártok harca nagyban hozzájárult.¹⁷ 1930. július 18-án, az elnök feloszlatta birodalmi gyűlést és új választások kiírásával vála-

¹⁶ Ruszoly: i.m. 440. o.

¹⁷ Ruszoly: i.m. 375. o.

szol. Az elnök reménykedett benne, hogy csökkenteni tudja a Reichstag és a Brüning-kormány közti ellentétet, azonban az 1930-as választások meglepő fordulatot hoztak.

Az NSDAP korábbi 2,6%-os eredményét 18,3%-ra tornázta fel, és megnövelte képviselőinek számát az alsóházban 12-ről 107-re. A választások előzménye meg a Thüringia-i miniszter választásakor is megmutatkozott, amikor Wilhelm Frick nemzetiszocialista pártképviselő került a miniszteri székbe. Az 1932-es választások tovább növelték a náci párt képviselőjének számát, amelyet követően megtörtént Hitler kancellári kinevezése. 1933-ban a választások eredménye nagy változást nem hozott. Az NSDAP továbbra is megőrizte Reichstag-i pozícióját a szavazatok 44%-át tudhatta magáénak, s ezzel 1933-január 30-án ismét parlamenti többséget élvező kormány került hatalomra. Az 1933. március 24-én megszavazott felhatalmazási törvénnyel pedig a náci rezsim teljes ideje alatt hatályban lévő rendkívüli állapotot vezettek be.¹⁸

V. Összegzés

Elmondható, hogy az 1918-ban célként kitűzött választási reformok csak részben valósultak meg. A weimari köztársaság idejében nem épült ki egy egységes birodalmi közigazgatási bíraskodási rendszer, nem volt alsóküszöb megszabva a parlamenti bejutáshoz, és a választási bíraskodás átmeneti megoldás volt. Mindezek ellenére a választási rendszer pozitívumaként értékelendő a lajstromos választási rendszer bevezetése, a vegyes rendszer helyett, egy kontrollfunkciót betöltő intézmény létrehozása, mely jogosítványai bővítésével és a közigazgatási bíróság létrejöttével hatékonyabban működhetett volna. Az 1919-es alkotmány választási reformjai közé tartozik továbbá, hogy a birodalom minden állampolgára általános választójogot, köztük a nők is továbbá felszámolták a porosz háromosztályos választási rendszert, mely korához képest bonyolult, és átláthatatlan rendszer volt. Közvetlen demokratikus elemként pedig megemlíthető, hogy a választópolgárok 1/20-ának kezdeményezésére egyes törvényeket érintő, illetve alkotmányos kérdéseket

¹⁸ Székely Gábor: A német jobboldal másodvirágzása – Weimartól Hitlerig. Napvilág. Budapest, 1998. 81–83. o.

népszavazásra bocsátottak. Össességében a weimari választási reformok nagy részben pozitív változásként értékelhetőek, melyek a kisebb korrekciókkal hatásosabban működtek volna.

A választási rendszerek és arányossági kérdések

I. Bevezetés

A választójog a modern demokráciák egyik alappillére, mivel az a hatalomgyakorlásban való állampolgári részvétel fő eszköze. Ezért érdemes azzal foglalkozni, hogy az állampolgároknak ez a joga miként tud leghatékonyabban érvényesülni adott államban. Tanulmányomban a választási rendszereket, azon belül a választási formulákat, a mandátumok kiosztásának rendszereit vizsgálom, illetőleg azt, hogy e formulák alkalmazásával egyes választási rendszerek milyen erősségekkel és gyengeségekkel rendelkeznek. Dolgozatom célja, hogy e rendszerek rövid összehasonlításával megvizsgáljam, milyen mértékben tudja biztosítani adott választási rendszer a választások által létrejött törvényhozó hatalom és a választópolgárok által leadott szavazatok közötti arányosságot.

II. Választási rendszerek, választási formulák

II.1. A választási rendszer fogalma

A választási rendszernek mint fogalomnak kétféle értelmezését ismerjük. Tágabb értelemben jelentheti a választással összefüggő valamennyi elemet, a jogi szabályozástól kezdve egészen a kampány szabályozásáig – tehát az egész választási folyamatot a választás kiírásától a választás eredményének megállapításáig. A szűkebb értelmezés szerint e fogalom csak azokat a jogi és nem jogi elemeket foglalja magában, amelyek a választás folyamatáért felelősek, mint például a szavazatok mandátummá alakítása, így tehát a választási formulákat érthetjük e szűk interpretáció alatt.¹ A választási rendszereket általában három fő komponensre bontva vizsgálják. Ezek: a szavazás

¹ Kocsis Miklós- Petrétai József- Tilk Péter: Alkotmánytani alapok. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2015. 165. o.

struktúrája, a választási körzet és a választási formula. A szavazás struktúrája a választói szerep speciális formáját jelenti, azt, hogy a szavazatokat milyen módon kell leadni. A választási körzet az az összetevő, amelyben a szavazatok mandátumokká alakulnak át. Ennek nagyságát a körzeti magnitúdóval mérjük, amely azt mutatja meg, hogy egy választási egység hány képviselőt küld a törvényhozásba. A választási formula pedig azoknak a módszereknek az összessége, amelyek révén a szavazatok mandátumokká alakulnak át.²

II.2. A választási formulák fajtái

A választási formuláknak két fő csoportját különböztethetjük meg, a többségi és az arányos formulákat. A választási formula és a választás arányossága közötti összefüggés jelentősége vitathatatlan, azonban a formula nem kizárólagos meghatározó elem egy választási rendszer típusát illetően. Ami a választási formula és a pártok száma közötti kapcsolatot illeti, korábban az elfogadott álláspont az volt, hogy a többségi formula alkalmazása törvényszerűen csökkenti a pártok számát és kétpártrendszerhez vezet, míg az arányos formulákkal működő választási rendszerek megnövelik a pártok számát és többpártrendszerhez vezetnek. Természetesen van összefüggés a választási formulák és a pártok száma között, azonban más tényezők is szerepet játszanak, bizonyos feltételek, körülmények még kellenek ahhoz az adott formulákon kívül, hogy kétpártrendszer vagy többpártrendszer alakuljon ki.³

A többségi formula lényege, hogy a mandátumok sorsa a választás pillanatában eldőli; nincs további korrekcióra lehetőség, bármilyen nagy is az aránytalanság a leadott szavazatok és a megszerzett képviselői helyek között. Az arányos rendszerben viszont a szavazatok többféle módon való elosztásával bizonyos fokig befolyásolható a pártok parlamenti mandátumhoz juttatása, a kisebb vagy nagyobb pártok előnyösebb helyzetbe kerülése.⁴ Attól függően, hogy hány szavazat szükséges egy mandátum megszerzéséhez,

² Fábíán György– Kovács László Imre: A választási rendszerek arányosságának egyes kérdései. Politikatudományi Szemle, 1994. 3. sz. 205. o.

³ Fábíán György: A választási rendszerek elméleti kérdései és főbb típusai. In: Blazovich László (szerk.): Demokrácia és választások Magyarországon. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 1997.12. o.

⁴ Dezső Márta: A választási rendszer. In:Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 211. o.

megkülönböztethetünk relatív és abszolút többségi formulákat. E formulákat alkalmazzák általában az egyéni választásokon, míg az arányosat általában a pártlistákra leadott szavazatok mandátumokká alakítására.

Az arányos választási formula alapelve abban áll, hogy minden párt parlamenti mandátumai arányosak a pártra leadott szavazatokkal. A tökéletes arányosság az lenne, ha a szavazatok megoszlása és a parlamenti mandátumok megoszlása egyértelműen megfelelne egymásnak, azonban ez a valóságban nem tud megvalósulni. Ezt akkor lehetne elérni, ha a választókerületek egyforma számú szavazókból állnának – vagy az ország egyetlen választókerület lenne –, vagy ha a szavazatok elosztására alkalmazott módszerek tökéletesen biztosíthatnák az arányosítást. Így tehát az első torzító tényező a választókerületek nagysága, a második probléma pedig a mandátumok elosztására használt formula meghatározása. Valamennyi módszer azonos módon működik aszerint, hogy a szavazatok elosztása választási hányados révén történik. Bizonyos tulajdonságok tekintetében azonban eltérnek egymástól, mint például a hányados kiszámításának módjában. Az arányos választási formulák a következők szerint csoportosíthatók: a) a legnagyobb átlag módszere (osztós módszer), b) a legnagyobb maradék módszere (természetes hányados módszere) és c) az egyéni átruházható szavazat módszere (STV – single transferable vote).⁵ A *legnagyobb átlag módszerének lényege*, hogy az egyes pártokra leadott szavazatokat valamilyen osztóssal elosztják, és a mandátumok mindegyik osztónál a legmagasabb átlaggal rendelkezőhöz kerülnek. Ez a művelet addig tart, amíg a kiosztható mandátumok elfogynak. A leggyakrabban használt megoldás a d'Hondt-formula, amely 1,2,3,4 stb. osztósorozatot alkalmaz, és ez az, amelyik leginkább kedvez a nagy pártoknak. Ha az osztósorozat páratlan számsorból áll (1,3,5 stb.), akkor Sainte-Lagüé módszerről beszélünk. Ezt ma már a gyakorlatban sehol nem használják, csak a módosított változatát, a módosított Sainte-Lagüé formulát, elsősorban a skandináv országokban.⁶ A *legnagyobb maradék módszerének lényege*, hogy itt egy kvóta kiszámításával és annak alapján osztják el a mandátumokat, az így kiosztásra nem került képviselési helyeket pedig a legnagyobb maradékok

⁵ Uo.

⁶ Fábíán: A választási rendszerek... 16. o.

sorrendjében töltik be. A három legismertebb kvóta a Hare-kvóta, a Droop- vagy Hagenbach-Bischoff kvóta és az Imperiali kvóta.⁷Az STV lényege pedig szintén abban áll, hogy megállapítanak egy kvótát, és a preferenciákat addig rendezik újra, amíg az összes mandátumot el nem osztották, a második, harmadik stb. preferenciák alapján. Az egy szavazattal rendelkező választópolgár tehát kiválasztja azt a jelöltet, akit képviselőjének szeretne tudni, majd megjelöli, hogy másod-, harmad- vagy negyedsorban (addig folytatva a sort, ahány mandátum a választókerületben van), kit fogadna el még képviselőnek, ha az általa elsőnek jelölt személy nem szerezne meg a pozíciót.⁸

A választási formulák két fő csoportjaként tehát többségi és arányos formulákat különböztethetünk meg, és ez adja a választási rendszerek alapját is. Ahol előbbi az alkalmazandó, ott többségi (*majoritárius*), ahol az utóbbi, ott arányos (*proporcionális*) választási rendszerről beszélhetünk. A jelenlegi választási rendszerekben már ritkán látható e két alaptípus kizárólagos használata, jellemzőbb ezek valamiféle kombinációinak alkalmazása. Először a történelem során az egyéni jelöltek rivalizálására épülő többségi rendszerek jöttek létre, majd a XIX. század végétől a pártok mandátumokért folyó versengésén alapuló arányos választási rendszerek alakultak ki Európa legtöbb országában. A vegyes választási rendszerek a XX. század második felében keletkeztek, és ezt, valamint ennek különböző formáit alkalmazzák legjellemzőbben Európában és azon kívül is számos államban.⁹

III. A választási rendszerek arányossági kérdései

III.1. A többségi és arányos választási rendszer

Minden választási rendszernek két alapvető követelményt kellene teljesítenie. Az egyik a lehető legnagyobb reprezentativitás biztosítása, hogy a törvényhozás a lehető legpontosabban tükrözze a mandátumok szavazatarányok szerinti megosztását. A másik a kormányozhatóság, tehát a stabilitás biztosítása, ami megfelelő hatalmi többséggel tud leginkább megvalósulni. Mindkét követelmény a demokrácia működéséhez, teljesítőképességéhez

⁷ Fábíán: A választási rendszerek... 17. o.

⁸ Dezső: i.m. 214. o.

⁹ Dezső: i.m. 213. o.

szükséges feltétel, ugyanakkor a gyakorlatban sem látható olyan választási rendszer, amely mindkét követelménynek egyformán meg tud felelni. Akik a reprezentativitást tartják a demokrácia egyik alapjának, az arányosabb, akik pedig a stabilitást, a kormányozhatóságot, azok a többségi rendszert részesítik előnyben.¹⁰ Mind a többségi, mind az arányos választási rendszernek megvannak az előnyei, hátrányai. A többségi választási rendszer pozitív jellemzői között említhető például, hogy a pártrendszer kiszámíthatóvá válik, a kisebb pártoknak kevés esélye van arra, hogy parlamenti mandátumot szerezzenek, egyértelmű többség alakul így ki a parlamentben, ami elősegítheti a kormányzat stabilitását. A választópolgárok szavazatainak egyértelmű hatása van a parlamenti erőviszonyokra, mivel a kormány vezetéséről a választás során közvetlenül a választók döntenek.¹¹ E rendszer hátrányaként kiemelendő, hogy csak kétpártrendszer esetében alkalmazható eredményesen, valamint, hogy a vesztes jelöltekre leadott szavazatok e választási rendszer folyamatában elvesznek, amely jelentős torzulásokhoz, aránytalanságokhoz vezet az eredményt illetően.¹² Az arányos választási rendszer ezzel szemben lehetővé teszi minden jelentősebb érdek reprezentációját a parlamentben, valamint minden szavazatnak közel azonos értéke van, egy szavazat sem veszik el a mandátumok elosztásánál.¹³ Ez a rendszer azonban – lévén, hogy a kisebb pártok is lehetőséget kapnak mandátumok megszerzésére –, a pártrendszer szétdarabolódásához vezethet, megnehezülhet a kormányzás ellenőrzése.¹⁴

Kizárólag azt vizsgálva, hogy melyik választási rendszer szolgálja jobban a választópolgárok érdekeinek legpontosabb reprezentációját, megállapítható, hogy bár a többségi rendszer alacsonyabb szinten tartja a pártok számát, ezáltal hatékonyabb kormányzást tehet lehetővé, tényleges reprezentáció akkor tudna megvalósulni, ha például egy választókerületben két jelöltre lehetne csak szavazni. Ekkor ugyanis a szavazatok egyértelmű többségével lehetne eldönteni a választás eredményét. Jellemzően viszont több jelölt vesz részt a választásokon, így tehát a győztes valószínűleg a szavazatok kevesebb,

¹⁰ Fábíán György: A vegyes választási rendszer – A két világ legjobbika? *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*. 2015. 78. sz. 73-74. o.

¹¹ Kocsis-Petrétei-Tilk: i.m. 167. o.

¹² Kocsis-Petrétei-Tilk: i.m. 168. o.

¹³ Kocsis-Petrétei-Tilk: i.m. 169. o.

¹⁴ Kocsis-Petrétei-Tilk: i.m. 170. o.

mint felével szerzi meg a mandátumot, a többségi választási rendszerben pedig a szavazatok többi része – tehát ebben az esetben több mint fele – elveszik.¹⁵ Az arányos választási rendszer ezzel szemben a tiszta arányos rendszerből fakadóan igazságosabb képviselőt valósít meg, amellyel kapcsolatban ugyanakkor kritikaként fogalmazódik meg a korábban is említett széttagoaltsága a parlamentnek, amely a kormányzás hatékonyságát gyengíti. E töredezettség azonban csak akkor jelent igazi problémát, ha szélsőséges pluralizmussal – tehát ötnél több pártot magukban foglaló rendszerekkel – társul. Ezt legfőképp a tiszta arányos rendszer okozhatja, úgyhogy kevésbé tiszta arányos formulák alkalmazása megoldást jelenthet e problémára.¹⁶

III.2. A vegyes választási rendszer

A vegyes választási rendszer e két alaptípust alkalmazza valamely kombinációban. Ez nem azt jelenti, hogy a két alaptípus keverékéről van szó, hanem azt, hogy egy adott választás alkalmával mindkét rendszer működik, de eltérő mandátumszerzési módot biztosít.¹⁷ A Massicotte és Blais nevéhez fűződő vegyes választási rendszerek tipológiája a két formula kombinációja alapján különbözteti meg a vegyes típusú rendszereket, amely szerint két alaptípus létezik. Az egyik, amelyben a két formula független egymástól, a másik pedig, ahol az egyik alkalmazása összefügg a másikkal. A független alaptípuson belül *coexistence* (egymás mellett létező), *superposition* (szuperpozíciós) és *fusion* (fúziós) kombinációt különítenek el. Az első esetben az ország területe fel van osztva, az egyik részen többségi, a másikon arányos formulával osztják el a mandátumokat. A szuperpozíciós forma lényege, hogy az adott ország egész területén minden szavazó esetében mindkét formula használt, minden választó mindkét képviselői elv alapján rendelkezik képviselővel. A független típus harmadik formája a fúziós, ez parlamenti választás esetében csak elméleti lehetőség, ugyanis egyetlen parlament megválasztásánál sem alkalmazták, és napjainkban sincs ilyen. Ebben az esetben egy körzeten belül

¹⁵ Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség – A kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 76. o.

¹⁶ Sartori: i.m. 79-80. o.

¹⁷ Kocsis-Petrétei-Tilk: i.m. 170-171. o.

alkalmazzák mindkét formulát.¹⁸ A függő típusú vegyes rendszernek szintén három altípusát különböztetik meg: a *correction*, *compensation* (korrekciós vagy kompenzációs), a *conditional* (feltételes) és a *supermixed* (szuper-vegyes) rendszert. A korrekciós rendszer lényege, hogy az arányos rész a többségi rendszer torzító hatásának korrekciójára szolgál, ez látható például a német vegyes rendszer esetében. A feltételes függő rendszer esetében az egyik formula használata a másik formula eredményétől függ. Néhány vegyes rendszer pedig nem sorolható be egyik típusba sem, mert az adott altípusok több módon kapcsolódnak össze. Ezt nevezték el szuper-vegyesnek. A magyar választási rendszer 2010-ig e csoportba tartozott, a szuperpozíciós és korrekciós formát kapcsolta össze.¹⁹ Jelenleg a szuperpozíciós vegyes rendszerbe tartozik hazánk választási rendszere: az egyéni választókerületek jelöltjei többségi formulával, míg a pártlisták arányos formulával szerezhettek mandátumot. Fontos megemlíteni, hogy bizonyos mértékű korrekció, kompenzáció ebben a rendszerben is érvényesül. A mandátumot nem eredményező szavazatokat töredékszavazatként figyelembe veszik az országos listán kiosztható mandátumoknál, hogy azok ne vesszenek el – akárcsak az *Mixed Member Proportional* (MMP) rendszerben, amelyre a következő fejezetben kitérek –, azonban itt a győztesre leadott szavazatok egy részét is beszámítják, így a győzteseket felülreprezentálják, ez pedig jelentős aránytalansághoz vezethet.²⁰

III.3. A magyar választási rendszer

Fontosnak tartom kiemelni, hogy mivel a választópolgárok akaratának érvényesülése közvetlenül az adott választási rendszertől, ebből adódóan közvetetten az adott parlamenttől függ, amely a választással kapcsolatos törvényeket, a választási rendszert meghatározza. 2010-ben, az akkori új kormány felállása után megkezdődtek a választási szabályok megreformálására irányuló munkálatok, amelynek eredményeképp megszületett az országgy-

¹⁸ Fábíán: A vegyes választási rendszer... 72-73. o.

¹⁹ Fábíán: A vegyes választási rendszer... 73. o.

²⁰ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 216. o.

gyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, amely rögzíti a választójog, a választási rendszer és a jelölés szabályait, a választás eredményének megállapítására vonatkozó előírásokat, valamint az időközi választással kapcsolatos szabályokat.²¹ E törvény egyik leglényegesebb változtatása a parlamenti képviselők számának csökkentése: a 386 fős országgyűlés 199 főre csökkent, 176 képviselő helyett 106 képviselőszerzethet mandátumot egyéni választókerületben, a 210 megyei és országos listás helyet pedig felváltotta a 93 országos listás mandátum.²² Az egyéni körzetek súlya megnőtt és kiesett a területi (fővárosi és megyei) listás szint. A másik lényeges változás a második forduló kiiktatása. Ez a korábbi rendszerben kétféle esetben fordulhatott elő. Egyrészt a szavazás érvénytelensége esetén, tehát ha a választópolgárok kevesebb, mint fele vett részt a választáson; másrészt – és ez volt a tipikus –, a szavazás eredménytelensége esetén, vagyis ha egyik egyéni kerületi jelölt sem szerzte meg az érvényes szavazatok több mint felét. E változtatás indoka a többségi támogatottság fenntartása lehet egy kormánypárt részéről, mivel az egyfordulós rendszer arra ösztönzi a kisebb vagy egyenlő esélyű pártokat, hogy előzetes koalícióra lépjenek, vagy egyeztessék jelöltállításukat, és amennyiben erre képtelenek, egyéni körzeti indulásuk valószínűsíthetően kudarcra lesz ítélve. Így tehát az egyfordulós rendszerre való áttérés addig a kormányzatnak mindenképpen érdeke, amíg a társadalomban elnyert relatív többségi támogatása fennmarad.²³

III.4. Az MMP és a magyar választási rendszer közötti különbség

A magyar választási rendszerhez részben hasonlóan működik a Németországban és Új-Zélandon alkalmazott *Mixed Member Proportional* (MMP) rendszer. E rendszerben is minden választópolgár két szavazattal rendelkezik, amelyek közül egyet egyéni választókerületi, egyet pedig listás helyre tudnak leadni. Mindkét rendszerben először az egyéni körzetekben szerzett, utána a listáról járó mandátumok kerülnek kiosztásra. Míg azonban az MMP

²¹ Petrétei: i.m. 208. o.

²² Szoboszlai György–Wiener György: Választás-politológia – Választások és trendek. Napvilág Kiadó, Budapest, 2016. 383. o.

²³ Szoboszlai–Wiener: i.m. 384. o.

rendszer a legarányosabb eredményt, mandátumelosztást teszi lehetővé,²⁴ addig a magyar rendszerre sokkal inkább a győztes pártok felülreprezentáltsága jellemző. Ennek oka pedig a listás mandátumok kiosztásának módja. Az MMP rendszerében ugyanis a pártok által megszerzett listás szavazatok a parlamentben megszerezhető mandátumokkal egyenlő arányúak. Ha tehát egy párt a listás szavazatok 45%-át elnyeri, úgy a parlamenti képviselői helyek 45%-át szerzi meg. A magyar választási rendszerben viszont egy adott párt szavazati aránya nem azt szabja meg, hogy hány mandátumot kap a parlamentben, hanem hogy hány mandátumot kap a listás képviselői helyekből. Ezzel pedig a mandátumok kiosztása nem mutat kellő arányosságot az összes leadott szavazattal.²⁵Ha adott egy 100 fős parlament, amelyben 60 egyéni választókerületi és 40 listás mandátum szerezhető meg, és egy párt megszerzi a listás szavazatok 45%-át, valamint 40 egyéni körzetben nyernek jelöltjei, akkor az MMP rendszerében a parlamentben 45 képviselői helyet szerez meg, amelyből 40 az egyéni körzetekből, a maradék 5 pedig a listáról kerül be. A magyar rendszerben ezzel szemben a párt nem a 100 fős parlamenti képviselői hely 45%-át, hanem a 40 listás hely 45%-át szerzi meg, ami 18 képviselői helyet jelent. Ehhez hozzáadódik a 40 egyéni körzetben elnyert mandátum, így a párt összesen 58 képviselői helyet szerzett a parlamentben, ami tehát 58%, annak ellenére, hogy a párt csak 45%-nyi szavazatot szerzett. Ez azt eredményezi, hogy a kevesebb szavazatot elnyert pártok aránytalanul kevesebb mandátumot szerezhetnek a parlamentben, mivel a győztes párt éppen annyival több plusz mandátumot kap, amennyit a rendszer elvesz a többi párt szavazataira jutó képviselői helyekből.²⁶

IV. Összegzés

A parlamenti választójog a legfontosabb közjogi kérdések egyike, mivel a demokrácia, a népszuverenitás egyik legfőbb megjelenési formája, ebből adódóan pedig elengedhetetlen, hogy a választópolgárok úgy tudjanak élni

²⁴ Fábián: A vegyes választási rendszer... 76. o.

²⁵ A választó választása – A magyar választási rendszer elemzése, Elektor, <http://www.elektor.hu/terdoks/a-valasztó-valasztasa--a-magyar-valasztási-rendszer-elemzes.pdf> 8. o. (2019. 05. 26.)

²⁶ A választó választása – A magyar választási rendszer elemzése, Elektor, <http://www.elektor.hu/terdoks/a-valasztó-valasztasa--a-magyar-valasztási-rendszer-elemzes.pdf> 7-8. o. (2019. 05. 26.)

választójogukkal, hogy eredményesen és megfelelő arányossággal képvisel-
tethessék magukat a törvényhozó hatalom munkájában. Tanulmányom célja
az volt, hogy megvizsgáljam, melyik választási rendszer alkalmas leginkább a
választópolgárok által leadott szavazatok arányos mandátummá alakítására,
azonban látható, hogy egyértelmű választ erre nem lehet találni. Az előbbi ösz-
szehasonlítással azt szerettem volna érzékeltetni, hogy bár mindkét rendszer
a vegyes választási rendszerek csoportjába tartozik, ez nem feltétlenül jelenti
a mandátumok elosztásának arányosabb megoldását, a rendszereken belül
lévő különbségek lényeges eltéréseket mutatnak a választások eredményét
illetően. Az arányosság mértékét e választási rendszerben nagymértékben
befolyásolja a két különböző részben használt választási formula, a listás és
egyéni mandátumok aránya, a listás részben a küszöb megléte, mértéke és
a pártok erőviszonyai alapján kialakult pártstruktúra.²⁷ Ezért is fordulhat elő,
hogy adott államban az arányos választási rendszer, vagy annak valamilyen
formája arányosságot eredményez a leadott szavazatok és mandátumok kö-
zött, máshol azonban ugyanez nem sikerül. Például a holland arányos rend-
szer esetében az arányosság a statisztikák alapján az egyik legkiemelkedőbb,
de ugyancsak ilyen arányok előfordulhatnak a kompenzációs vegyes rend-
szerek esetében (Németország, Új-Zéland és Bolívia).²⁸ Mindezek mellett, a
választókerületi aránytalanságok is befolyásolják a szavazatok súlyát és a
végeredményt is, ezért a választási rendszerek aránytalansági hajlamának
megítélése kapcsán a választókerületek földrajzi beosztása is releváns ténye-
ző.²⁹

Összegezve tehát, véleményem szerint nem létezik olyan választási
rendszer, amely minden államban megállná ugyanúgy a helyét, ezt minden
esetben az adott törvényhozó hatalomnak kell vizsgálnia, hogy az addigi
rendszerben milyen hiányosságok, kérdéses megoldások fedezhetők fel és
milyen változtatásokkal lehetne, illetve kívánja ezeket kiküszöbölni. A két
tiszt (többségi, arányos) típusú rendszer alternatívájaként megjelenő vegyes
választási rendszerek egyre szélesebb körű elterjedése azonban úgy vélem,

²⁷ Fábán: A vegyes választási rendszer... 77. o.

²⁸ Fábán: A vegyes választási rendszer... 76. o.

²⁹ Vida György- Kovács Zoltán: A magyar választási rendszer területi aránytalanságai 2011 előtt és
után. Területfejlesztés és innováció. 2015. 1. sz. 3. o.

azt jelzi, hogy az arányossági kérdésekre az jelentheti leginkább a megoldást, mivel ez a rendszer teremti meg leginkább az egyensúlyt a stabilitást favorizáló tiszta többségi, és a reprezentativitást preferáló tisztán arányos rendszer hatása tekintetében.³⁰

³⁰ Fábán: A vegyes választási rendszer... 81.o.

A valóban transznacionális európai parlamenti választási rendszer létrehozásának kihívásai

„Minden parlamentnek saját történelme, kultúrája és hatalma van.”¹

I. Bevezetés

Az Európai Parlament, mint a politikai viták és a döntéshozatal fontos uniós szintű fóruma² a 2019-es évben ismét a figyelem egyik középpontjába került, ugyanis – mint az ismeretes – az idei évben vált esedékessé a parlamenti képviselők megválasztása. A Parlament egyike a két közvetlenül választott nemzetközi parlamenti testületnek a világon.³ Az, hogy a tagok közvetlen választás útján nyerik el a pozíciójukat, nem kis felelősség, hiszen az Uniós polgárok rajtuk keresztül tudják gyakorolni az európai politikai döntéshozatali folyamatban való demokratikus részvétel jogát.⁴ Ez a tény automatikusan maga után vonja azt, hogy a döntéshozatal során a képviselőknek szükséges megjeleníteni az egyéni érdekeket.

Az alapító szerződések már a kezdetekkor is rendelkeztek arról, hogy a képviselőket először a nemzeti parlamentek fogják delegálni, később pedig a választás általános, közvetlen módon fog történni. Az első közvetlen választás megtartására az 1979-es évben került sor.⁵ A 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozathoz csatolt okmány⁶ – amely a primer joghoz tar-

¹ Richard Corbett – Francis Jacobs – Michael Shackleton (szerk.): The European Parliament. John Harper Publishing, London 2011. 2. o.

² A Parlamertről, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu> (2019. 02. 25.)

³ A másik ilyen intézmény az ún. Közép-Amerikai Parlament (Central American Parliament), <https://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?idEnt=827&Idm=2&IdmStyle=2> (2019. 02. 25.)

⁴ Az uniós polgárok és jogaik, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/145/az-uni-os-polgarok-es-jogaik> (2019. 02. 25.)

⁵ Az Európai Parlament: választási eljárások, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/21/az-europai-parlament-valasztasi-eljarasok> (2019. 02. 25.)

⁶ A Tanács határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK Eruratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=HU> (2019. 02. 25.)

tozik – szabályozza az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választását. Ez az aktus alapjaiban változtatta meg a Parlament intézményi helyzetét és egy nagy lépésnek volt tekinthető a demokratikusabb Unió felé.⁷

1979 óta a nemzetközi közösség történetében rengeteg olyan esemény zajlott le, amely megkérdőjelezheti azt, hogy a jelenleg működő választási rendszer képes-e hatékonyan szolgálni a polgárok érdekeit.

Tanulmányom fő célja bemutatni, hogy a már régóta elméleti lehetőségként létező, de az utóbbi időkben történt események hatására ismét az érdeklődés homlokterébe kerülő transznacionális európai parlamenti választások bevezetése milyen módon jöhetne létre, valamint a bevezetés során milyen kihívásokkal kellene szembenézni akár uniós, akár tagállami szinten. Ahhoz, hogy ezeket a lehetőségeket kellő alapossgal tekinthessem át, szükségesnek tartom ismertetni a jelenlegi rendszert, ezzel együtt bizonyos tagállami sajátosságokat, valamint néhány esetet bemutatni, amelyek bizonyos szempontokból vizsgálva a meglévő rendszerben lévő hiányosságokra világítanak rá.

II. A jelenlegi választási rendszer alapjai

A Parlament őselődjének az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése tekinthető, amely mindössze 78 fővel működött a fennállása során. 1958-ban a három létező szupranacionális európai közösség⁸ közgyűlésévé – Európai Parlamenti Közgyűlés néven – vált, ekkor már 142 főt számlálva.⁹ 1973-ban a taglétszámot 198-ra emelték – ez többek között azzal magyarázható, hogy 1972-ben négy ország¹⁰ írta alá a csatlakozási szerződést az Európai Közösségekhez, így a növekvő taglétszámmal egyenes arányosságban szükség volt a helyek bővítésére is a Parlamentben. Az első közvetlen választások idején a

⁷ Az Európai Parlament: választási eljárások, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/21/az-europai-parlament-valasztasi-eljarasok> (2019. 02. 25.)

⁸ Európai Szén- és Acélközösség, Európai Gazdasági Közösség, Euratom.

⁹ The European Parliament: historical background, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/11/the-european-parliament-historical-background> (2019. 02. 25.)

¹⁰ Dánia, Írország, Norvégia és az Egyesült Királyság, Ld. Az Európai Unió története – 1972, https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1972_hu (2019. 02. 25.)

taglétszám több, mint a duplájára nőtt, már 410 képviselő számára volt hely. A Lisszaboni szerződés óta a tagok létszáma nem változott, létszámuk nem haladhatja meg a 750 főt, nem számítva bele ebbe az elnököt (a maximum tehát 751).

Az Európai Unióról szóló Szerződés 14. cikkének értelmében az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll. A képviselői helyek elosztásának degresszíven arányosnak kell lennie úgy, hogy a képviselői létszám tagállamonként a minimális hat főt elérje. Egyetlen tagállamnak sem lehet több, mint 96 helyet rendelni.¹¹ Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon öt éves időtartamra választják.¹²

Jelenleg a választási rendszert az Európai Unió – közös szabályok létrehozásával – és a tagállamok – államonként eltérő jellegzetességekkel – közösen szabályozzák. A következőkben elsőként az Unió szintű közös alapelveket szeretném bemutatni, majd kitérek azokra a kérdésekre – a teljesség igénye nélkül –, amelyek nemzeti hatáskörben szabályozandók és szembetűnő eltéréseket eredményeznek a választások során.

II.1. A közös uniós választási elvek

A Maastrichti Szerződés szerint a választásokat egységes eljárással szükséges megtartani, erről pedig a Parlamentnek szükséges javaslatot előterjeszteni, amelyet a Tanácsnak egyhangúlag szükséges elfogadni. Számos parlamenti javaslat került előterjesztésre, ám a Tanács egyikkel kapcsolatban sem tudott megállapodásra jutni az évek során. Többek között ezért az Amszterdami Szerződés megteremtette annak a lehetőségét, hogy a választási eljárásra nézve úgynevezett közös elvek kerüljenek meghatározásra. Enne érdekében módosításra került az 1976-os választási okmány 2002-ben, amely bevezette az arányos képviselet elvét, valamint kibővítette az összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat (többek között összeférhetlenné

¹¹ Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban EUSz) 14. cikk (2).

¹² EUSz 14. cikk (3).

téve az EP-képviselőséggel a nemzeti parlamenti mandátummal).¹³ Ide tartoznak a választási alapelvek is, tehát, hogy a választásnak – mint ahogy azt már fentebb említettem – általánosnak, közvetlennek, egyenlőnek és titkosnak kell lennie. Általános, mert azok a polgárok, akik a nemzeti választásokon is szavazati joggal rendelkeznek, jogosultak szavazni az Európai Parlamenti választásokon is; közvetlen, mert választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak a választások során;¹⁴ egyenlő, mert minden szavazásra jogosult egyenlő jogokkal vesz részt a választásban;¹⁵ titkos, mert a választópolgár a szavazatát anélkül adhatja le, hogy annak tartalma nyilvánosságra kerüljön.

Az arányos képviselet elvével kapcsolatban korábban említésre került a degresszivitás. Ez a helyek elosztásának tekintetében annyit tesz, hogy minél nagyobb lakosságú egy adott állam, annál több lakosra jut egy-egy képviselő.¹⁶ A degresszív arányosság elve szerinti hely-elosztás azt hivatott elősegíteni, hogy azon tagállamok, amelyek esetében lakosság aránya számottevően alacsony a többi országhoz képest, ne kapjon aránytalanul kevés helyet a döntéshozatali fórumban. Azért, hogy érzékelhető legyen az elosztás logikája, vegyük példaként Máltát, ahol a körülbelül 423 000¹⁷ lakosra 6 képviselő¹⁸ jut (1 képviselőnek nagyjából 70 000 máltai állampolgár érdekeit kell képviselnie), valamint vizsgáljuk meg Németországot, ahol a lakosság a 83 000 000¹⁹ fő sűrűsége, a képviselői helyek száma pedig 96 fő²⁰ (ebben az esetben 1 képvise-

¹³ Az Európai Parlament: választási eljárások, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/21/az-europai-parlament-valasztasi-eljarasok> (2019. 05. 30)

¹⁴ A másik lehetőség, amikor a választópolgár elektorokra szavaz, és az elektor az, aki a későbbiekben jogosult lesz a tényleges választásra – ilyen rendszerrel találkozhatunk az Egyesült Államokban.

¹⁵ E mellett jelenti azt is, hogy minden választójoggal rendelkező személynek megközelítőleg azonos értékű szavazattal kell rendelkeznie – az Európai Parlamenti választások során megvalósul, hogy a választópolgárok teljesen azonos értékű szavazattal rendelkeznek.

¹⁶ Elfogadták az EP 2009 utáni összetételéről szóló jelentést, Sajtóközlemény, 2007. október 11. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20071008IPR11353+0+DOC+XML+V0//HU> (2019. 05. 30.)

¹⁷ Málta – népesség – Trading Economics, <https://hu.tradingeconomics.com/malta/population> (2019. 05. 30.)

¹⁸ Málta képviselői,

<http://www.europarl.europa.eu/meps/hu/search/advanced?name=&groupCode=&countryCode=MT&constituency=&bodyType=ALL> (2019. 05. 30.)

¹⁹ Németország népessége – Trading Economics, <https://hu.tradingeconomics.com/germany/population> (2019. 05. 30.)

²⁰ Németország képviselői,

<http://www.europarl.europa.eu/meps/hu/search/advanced?name=&groupCode=&countryCode=DE&bodyType=ALL> (2019. 05. 30.)

selő megközelítőleg 865 000 polgár „nevében” jár el a munkája során).

Közös elvként vannak meghatározva azok a szabályok, amik a képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségeket állapítják meg. 1979-ig, azaz az első közvetlen választásig nem volt érvényben tilalmi szabály a kettős mandátumra. Később – a növekvő munkateher következtében – csökkent azon képviselőknek a száma, akik az Európai Parlamenti képviselői tisztségük mellett más Az újonnan megválasztott képviselőket a választást követően vizsgálatnak vetik alá, a vizsgálat célja pedig az, hogy kiszűrésre kerüljön, ha valaki a parlamenti képviselői tisztségével összeférhetetlen tisztséget tölt be. Ilyen tisztségek közé tartozik, ha a képviselő valamely uniós tagállam kormányának vagy parlamentjének tagja, az Európai Bizottság tagja, az Európai Bíróság bírója, az Európai Központi Bank Igazgatóságának tagja, a Számvevőszék tagja vagy az Európai Beruházási Bank tagja, valamint, ha Szerződések alapján a közösségi alapok kezelésére létrehozott uniós intézmények és szervek aktív tisztviselője.²¹ A megválasztást követően – a mandátum vállalása előtt –, a Parlament alakuló ülését megelőző hat napon belül szükséges benyújtani egy írásos nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy nem töltenek be az európai parlamenti képviselőséggel összeférhetetlen tisztséget. Ha a vizsgálat során megállapításra kerül, hogy a képviselő összeférhetetlen tisztséget tölt be, úgy a Parlament megállapítja a képviselői hely megüresedését.²²

II.2. Nemzeti hatáskörbe tartozó kérdések

Nemzeti hatáskörben maradtak olyan kérdések, mint például a választókerületek meghatározása, a mandátumok elosztásának módszere, az, hogy milyen típusú választási rendszer van használatban, valamint a választási küszöb esetleges meghatározása.

A választókerületek tekintetében a legtöbb tagállam egy választókerületként funkcionál, de lehetőség van területi, regionális választókerületek

²¹ Az új európai parlamenti képviselők mandátumvizsgálata <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/faq/5/az-uj-europai-parlamenti-kepviselok-mandatvizsgalata> (2019. 05. 30.)

²² Az Európai Parlament Eljárás Szabályzata, 8. parlamenti ciklus – 2017. január, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-003+DOC+XML+V0//HU&navigationBar=YES> (2019. 05. 30.)

kialakítására is. Példaként hozható fel Belgium, ahol az ország területét több regionális kerületre osztották fel a választás során. Korábban Franciaországban is a több választókerület volt a jellemző, ám 2018-ben visszaállították az egyetlen választókerületet. A visszaállítást azzal indokolták, hogy így nagyobb lehetőség van a politikai pluralizmus biztosítására, valamint arra, hogy megerősítsék a választások európai jellegét, és ezzel a választópolgárok számára érthetőbbé tegyék magát a választást.²³ Magyarországon szintén az egész ország egy választókerületként funkcionál.²⁴

A konkrét választási rendszer meghatározása is nemzeti hatáskörbe tartozik. A rendszer lehet listás, de a tagállamok követhetik az úgynevezett egyéni átvihető szavazatok szisztémáját is. A listás rendszeren belül megkülönböztethetünk a preferenciális, illetve nem preferenciális listákat is. Preferenciális lista alapján a választópolgárnak lehetősége nyílik arra, hogy azon túl, hogy egyszerően szavaz a jelöltekre, kinyilvánítsa a közöttük lévő rangsort is. – ilyen lista szerint működik a szavazás például Ausztriában.²⁵ Nem preferenciális, más néven zárt lista alkalmazása során a választóknak nincs lehetőségük megváltoztatni, befolyásolni a listán szereplő jelöltek közötti sorrendet.²⁶ A zárt listást megoldást követi Magyarország is az EP-választások során. Az egyéni átvihető szavazatok rendszerét jelenleg csak Málta és Írország alkalmazza. A rendszer az egyéni jelöltekre történő preferenciális szavazást végíti az arányos formulával. A jelöltek megválasztása kvóta szerint történik, és a választópolgárnak preferencia-sorrendet kell felállítania a jelöltek között. A kvóta azt adja meg, hogy hány szavazatot szükséges a jelöltnek megszereznie ahhoz, hogy mandátumot kaphasson. Amennyiben eléri, automatikusan megválasztottnak tekintendő. Annak érdekében, hogy ne vesszenek el a kvótán felüli szavazatok, azokat a szavazólapon másodikként preferenciáltak között osztják el – itt jön figyelembe a sorrend. A rendszer előnyének tekint-

²³ The European elections: why and how? <https://www.gouvernement.fr/en/the-european-elections-why-and-how> (2019. 05. 30.)

²⁴ Kisokos: Európai parlamenti választásokról, TASZ, <https://tasz.hu/cikkek/europai-parlamenti-valasztasok-1x1> (2019. 05. 30.)

²⁵ 2019 European elections: National rules – Infographic, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf) (2019. 05. 30.)

²⁶ 2019 European elections: National rules – Infographic, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf) (2019. 05. 30.)

hető, hogy így sokkal kevesebb szavazat veszik el a személyek között, és ez pozitív hatást gyakorol az arányosságra.²⁷ Érdekeség, hogy Luxemburgban a választók akár különféle listák jelöltjeire szavazhatnak, Svédországban pedig további neveket vehetnek fel a listákra, vagy neveket törölhetnek ezekről.²⁸

A mandátumkiosztást tekintve több formulával is találkozhatunk, ezek közül csak egyet szeretnék részletesebben megemlíteni. Itt szeretném hozzászólni, hogy az egyéni átvihető szavazatok rendszerében a rendszer magába foglalja a mandátumelosztás módját is, ez tekinthető az egyik sajátosságának is, így ebben az esetben nem beszélhetünk külön elosztási formáról. Az egyik legnépszerűbb forma a d'Hondt metódus, amelyet a legtöbb listás rendszert alkalmazó tagállam használ. A kiszámítás során táblázatot kell alkalmazni, ahol az első sorban a pártokra leadott szavazatok szerepelnek. Minden párt alá a következő sorban ezeknek a szavazatoknak a felét, majd a harmadát, negyedét, stb. képező szám kerül. A számítások végén megkapott legnagyobb osztó lesz a megszerezhető mandátumok száma. Amelyik párt számoszlopában található ez a szám, az kap egy mandátumot. Ezután megkeresik a következő legnagyobbat, és egészen addig folytatják, amíg lehetőség van további mandátumok kiosztására. Egyenlő számok esetén a lista sorszáma határozza meg, hogy melyik párt részére kerül megállapításra a mandátum.²⁹

A választási küszöböt tekintve annak meghatározása bizonyos helyzetekben opcionális lehetőségként nyitott a tagállamok számára, egyes esetekben pedig kötelező jelleggel szükséges meghatározni a minimumküszöböt. A Parlament 2015 novemberében a választási törvények reformjáról szóló jogalkotási kezdeményezési jelentés alapján elfogadott egy olyan javaslatot, amelyben szó esik a választási küszöbértékekre vonatkozó szabályozásról is. Ennek következtében a Tanács 2018-ban módosított tervezetet nyújtott be, és miután a Parlament egyetértését adta hozzá, az 2018. júniusában elfoga-

²⁷ Berta Zsolt: A választási formulák. XXV. OTDK Jogtudományi Szekciójának Alkotmányjog (IV.) tagozata. 2001. <https://www.ajk.elte.hu/file/BertaZsolt-ValasztasiFormulak.pdf> (2019. 05. 30.)

²⁸ Az Európai Parlament: választási eljárások <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/21/az-europai-parlament-valasztasi-eljarasok> (2019. 05. 30.)

²⁹ Trócsányi László, Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC, Budapest 2014. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch06s04.html (2019. 05. 30.)

dásra került.³⁰ A döntésből kiolvasható, hogy azokban a választókerületekben (ide értve azokat a tagállamokat is, ahol az egész ország egyetlen választókerületként funkcionál), ahol a megszerezhető képviselői helyek száma meghaladja a 35-öt, 2 és 5% közötti kötelező minimális szavazatküszöböt kötelező megállapítani. A küszöbértékeket a 2020-ban esedékes választásokig még nem, de a 2024-ben tartandó választások időpontjáig kötelezően végre kell hajtani. Természetesen – mint ahogyan azt korábban említettem – azokban a tagállamokban is lehetséges minimális küszöb meghatározása, amelyek esetében a kiosztható mandátumok száma nem haladja meg a 35 mandátumot. Hazánkban ez eléri a maximum meghatározható 5%-ot, míg Cipruson az érték csak 1,8%.³¹ A küszöbértékekkel kapcsolatosan szükséges kiemelni Németországot, ahol 2014 óta nem alkalmaznak minimumot. 2014 előtt 3%-ban határozták meg ezt az értéket, de a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntésével alkotmányellenesnek nyilvánította a küszöbérték meghatározását. A döntés során többek között arra hivatkoztak, hogy a politikai pártok esélyegyenlőségének elve megköveteli, hogy általában mindegyik fél ugyanolyan lehetőségeket kapjon a választási folyamat során, és így egyenlő esélyek kerüljenek biztosításra az ülések elosztásában.³²

III. Választójog

A választójog első olvasatra nem feltételez bonyolult összefüggéseket, ám ha jobban megvizsgáljuk, akkor ez a témakör az, amellyel kapcsolatosan a legtöbb kérdés felmerül. Az alapoknál maradva: ki az, aki választójoggal rendelkezik?

A korhatár megállapítása a tagállamok hatáskörébe tartozik, de általánosságban elmondható, hogy akik a nemzeti választásokon szavazati

³⁰ 2019 European elections: National rules – Infographic, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf) (2019. 05. 30.)

³¹ Európai Parlament: Választási eljárások, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.3.4.pdf (2019. 05. 30.)

³² Three-percent electoral threshold in the law governing European elections unconstitutional under the current legal and factual circumstances Press Release No. 14/2014 of 26 February 2014, Bundesverfassungsgericht, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2014/bvg14-014.html> (2019. 05. 30.)

joggal rendelkeznek, azok szavazhatnak az Európai Parlamenti választásokon is. A gyakorlásához szükséges korhatár igen széles skálán mozog a tagállamok között: Magyarországon és Németországban a 18. életév betöltése szükséges, míg Ausztriában és Máltán elegendő hozzá a 16. életév is. Ennél magasabb kor van meghatározva Litvániában (21), Romániában (23) és Olaszországban is (25). Nem csak életkori sajátosságokkal találkozhatunk a tagállamok vizsgálata során, de megfigyelhető, hogy nem minden esetben múlik a szavazás a polgárok egyéni döntésén. Bizonyos országokban – ezek közé sorolhatjuk Belgiumot, Bulgáriát, Ciprust, Görögországot és Luxemburgot is – kötelező élni a szavazati joggal mind az állampolgárok, mind pedig a regisztrált Uniós, de nem a tagállam állampolgárságával rendelkező személyeknek is.³³

Hazánkban a választójoggal kapcsolatos alapvető szabályokat az Alaptörvény XXIII. cikkében találhatjuk³⁴, az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló részletes szabályokat pedig a 2003. évi CXIII. törvény³⁵ tartalmazza.³⁶

A választójog gyakorlására lehetőség van az állampolgárság szerinti tagállamban vagy a lakóhely szerinti tagállamban, azonban egyszerre mindkét helyen nem lehetséges – elméletileg. A kettős szavazás problémájára a későbbiekben még visszatérek.

Minden uniós polgárnak joga van szavazni (és jelöltetni is magát) az európai parlamenti képviselőválasztáson akár a származási országban, akár a lakóhelye szerinti országban – amennyiben ezt választja, ugyan olyan feltételek alá kerül, mint az adott ország állampolgárai.³⁷ 2018 februárjában a Bizottság közleményt és ajánlást adott ki az Európai Parlament 2019-es választásainak európai jellegének és hatékony végrehajtásának javítására. Az ajánlásban újból megerősíti, hogy „Az Európai Unió működéséről szóló szerző-

³³ 2019 European elections: National rules – Infographic, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf) (2019. 05. 30.)

³⁴ Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk.

³⁵ Az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény

³⁶ A törvény megalkotása azért esik korábbi időpontra, mint az Unióhoz való tényleges csatlakozás, mert az újonnan csatlakozó országnak a csatlakozás pillanatában már készen kell állnia az Uniós jog alkalmazására.

³⁷ Electoral Right, Európai Bizottság, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_hu#whathastheuropeancommissiondone (2019. 05. 30.)

dés 22. cikkének (2) bekezdése értelmében az európai parlamenti választásokon minden uniós polgár választójoggal rendelkezik és választható a lakóhelye szerinti tagállamban.”³⁸ A gyakorlatban történő végrehajtás már 1993 decembere óta szabályozva van.

Szükséges röviden szólni a lakóhely szerinti országban történő szavazásról is, amely többek között szabad mozgás jogát³⁹ hivatott szolgálni. Az Európai Unióról szóló Szerződés 10. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint „az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul”⁴⁰, valamint „az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg”⁴¹, ezzel összhangban áll az, hogy azok számára is biztosítja az uniós jog a választásokon való részvételt, akik uniós polgárok, azonban az állampolgárságuktól eltérő más uniós tagállamban rendelkeznek lakóhellyel. Ezen polgárok számára a lakóhely szerinti országnak ugyan olyan jogokat kell biztosítania a szavazás tekintetében, mint saját állampolgárainak, a szabályozásnak mindennemű diszkriminációtól mentesen szükséges lehetőséget biztosítani a választójog gyakorlására.⁴² Nem esik a diszkrimináció körébe az az eset, amikor a tagállamok bizonyos évnvi helybenlakást kötnek ki a választójog gyakorlására vonatkozóan: Luxemburg helyzete ebből a szempontból különleges, hiszen ott az összes választópolgár több mint 20%-át teszik ki a nem luxemburgi állampolgárok, éppen ezért itt az aktív választójog gyakorlásához a választási időszakot megelőzően minimum 5 éve szükséges az országban élni⁴³ – vagy legalább is 5 éve kell lakcímmel rendelkeznie.

Fontos megemlíteni a külföldről való szavazás lehetőségét: szinte minden tagállam lehetővé teszi azt, hogy az EP-választásokon külföldről szavazzanak. Néhány tagállam előírja, hogy a szavazók előzetesen regisztrálják magukat a nemzeti választási hatóságainál annak érdekében, hogy akár postai

³⁸ A Bizottság 2018/234 ajánlása a 2019. évi európai parlamenti választások európai jellegének és hatékony lebonyolításának elősegítéséről (18) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0234> (2019. 05. 30.)

³⁹ Bővebben: Free movement of persons, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/147/free-movement-of-persons> (2019. 05. 30.)

⁴⁰ EUSz 10. cikk (1) bekezdés

⁴¹ EUSz 10. cikk (2) bekezdés

⁴² European elections, https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/index_en.htm (2019. 05. 30.)

⁴³ Uo.

úton, nagykövetségen, vagy esetleg konzulátuson szavazhassanak külföldről. Érdekes, hogy Dániában a nagykövetségeken történő szavazás az adott választási nap előtt történik; és bizonyos esetben a postai szavazatokat is csak a nagykövetségeken vagy a konzulátusokon lehet benyújtani. Az 1976. évi választási okmány új módosításai, amelyekhez a Parlament 2018. július 4-i plenáris ülésén hozzájárult, kimondja, hogy a tagállamok saját hatáskörük keretében biztosíthatják az előzetes szavazás, a postai szavazás, valamint az elektronikus és internetes szavazás⁴⁴ lehetőségeit az európai parlamenti választások céljából.⁴⁵ Amennyiben ilyen szabályokat kívánnak létrehozni, akkor az alkalmazandó uniós joggal összhangban olyan intézkedéseket fogadnak el, amelyek biztosítják különösen az eredmény megbízhatóságát, a szavazás titkosságát és a személyes adatok védelmét. A tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az Európai Parlament választásában a kettős szavazás hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal járjon. Végül a tagállamok meghozhatják a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a harmadik országokban lakóhellyel rendelkező polgáraik részt tudjanak venni az Európai Parlament választásában.

III.1. A kettős szavazás problémája

Ahogy az a fejezet elején már említettem, a választójog kérdése komplikáltabb, mint amilyennek tűnik, vegyük például a kettős szavazás esetét. Kettős szavazás abban az esetben fordulhat elő, ha a választópolgár az ál-

⁴⁴ Az elektronikus szavazás az elektronikus eszközök használata a szavazólap megjelölésére. Általában ez egy elektronikus szavazólap, amely ezt követően elektronikusan is számít. A szavazóhelyiségben egy tipikus elektronikus szavazógép működne, és a szavazógép a szavazás végén rögzíti a szavazólapokat és eredményeket készít. Vannak azonban olyan elektronikus szavazási megoldások, amelyek papíralapú szavazást hoznak létre, amelyet ezután kézzel vagy elektronikus úton lehet számolni.

Az internetes szavazás az elektronikus szavazás egyik formája, és az interneten történő szavazást jelenti. Általában ez magában foglalja a webhelyre való belépést bármely számítógépen, amely hozzáférést biztosít az internethez, beleértve az otthoni számítógépet is. Lásd bővebben: Radek Silhavy – Petr Silhavy: Internet Voting, Masaryk University Journal of Law and Technology, Vol. 2, Issue 2 (Fall 2008), 137-146. o.

⁴⁵ A Tanács (EU, Euratom) 2018/994 határozata (2018. július 13.) az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK Euratom tanácsi határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=HU> (2019. 05. 30.)

lampolgárságától eltérő országban él (és az ország törvényei lehetővé teszik, hogy ebben a tagállamban szavazzon – ez a fejezetben korábban kifejtésre került), vagy az illető többes állampolgársággal rendelkezik.

Az uniós jog szabályai szerint jogszerűtlen, ha két tagállamban egyszerre szavaz valaki az EP képviselők választása során,⁴⁶ azonban nem kifejezetten biztosít mechanizmusokat a tilalom érvényesítésére.⁴⁷ A 2018-as módosításnak köszönhetően a választási okmányban szerepel, hogy „a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az Európai Parlament választásaiban a kettős szavazás hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal járjon”, azonban a módosítás hatályba lépése óta esedékes választásból még nem vonhatunk le következtetéseket, mivel a módosításra késői ratifikációja okán a 2019. évi választást még a „régí” szabályok szerint bonyolították le.⁴⁸ Az is kérdésként merülhet fel, hogy visszaélés esetén melyik tagállam az, amelyik jogosult a szankció alkalmazására azt az esetet tekintve, ha a cselekmény elkövetője többes állampolgársággal rendelkezik.

A korábban már említett 1993-as irányelv előírja, hogy a tagállamoknak szükséges minden olyan információt megosztani egymással, amelyek szükségesek a végrehajtáshoz – vagyis ahhoz, hogy a kettős szavazás esete ne állhasson fenn. A tartózkodási hely szerinti tagállamnak tájékoztatni kell az állampolgárság szerinti tagállamot azokról a polgárokról, akik a tartózkodási szerinti tagállam listáján szerepelnek akár jelöltként, akár csak szavazóként és mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy ne álljon fenn a többszörös szavazás esete.⁴⁹ A problémák többek között abból fakadnak, hogy az egyes tagállamok választópolgárokra vonatkozó regisztrációs szabályai nagy mértékű eltéréseket mutatnak, és a jogi szabályozások a többes állampol-

⁴⁶ A Tanács (EU, Euratom) 2018/994 határozata (2018. július 13.) az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK Euratom tanácsi határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=HU> (2019. 05. 30.)

⁴⁷ Toby Vogel – Cynthia Kroet: Vote twice and go to jail, Politico, 2016. január 15. <https://www.politico.eu/article/n-eu-dual-voting-cktv/> (2019. 05. 30.)

⁴⁸ Legislative Train Schedule – Union of Democratic Change, Reform of the electoral law of the EU, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-reform-of-the-electoral-law-of-the-eu> (2019. 02. 25.)

⁴⁹ A Tanács (EU, Euratom) 2018/994 határozata (2018. július 13.) az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK Euratom tanácsi határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=HU> (2019. 05. 30.)

gárokra nem alkalmazhatók. Nem csak a regisztrációs rendszerek eltérése, hanem a szabályozás ellenére is alacsony tagállamok közötti információcsere koordinálása és a magas szintű közömbösség a kérdés iránt is vezethet ilyesféle visszaélésekhez. A többes állampolgár dönthet arról, hogy melyik országban kíván szavazni, majd a döntéssel egyidejűleg egy dokumentum aláírásával nyilatkozik arról, hogy az állampolgársága szerinti másik tagállam(ok)ban nem fog szavazni. A rendszer elméleti szinten működőképes, azonban a gyakorlatban hiányzik az előzőekben már említett tagállami szintű együttműködés, amely az ilyen eseteket lenne hivatott ellenőrizni, és megakadályozni a megvalósulásukat. A legtöbb többes szavazás rejtve marad, nincs adat arról, hogy pontosan hány ilyen eset történt meg – ezt erősíti meg például a holland választási bizottság vezetője is a 2014-es holland tagállami szavazással kapcsolatban⁵⁰ –, azonban a 2014-es választások során a média látóterébe került egy ilyen történet. Giovanni di Lorenzo – olasz és német állampolgársággal rendelkező újságíró – egy népszerű esti műsorban vallott arról, hogy kétszer szavazott, mert két útlevelel rendelkezett, és nem tudta, hogy a kettős szavazás esetét tiltják a szabályok.⁵¹ Az esetet követően a német ügyészség nyomozást kezdeményezett az ügyben.⁵² Kérdés, hogy a kettős állampolgár cselekményére akkor is fény derült volna, ha ő maga nem vallja be?

III.2. A Bíróság gyakorlata: Matthews kontra Egyesült Királyság⁵³

A választójoggal kapcsolatban érdemes vizsgálni azokat az eseteket, ahol sajátos jogállású területek lakosainak szavazati jogáról esik szó. Ismét felmerül a kérdés: kik is a választók?

Egy ügyet szeretnék röviden bemutatni, ez a Matthews kontra Egyesült Királyság, amellyel kapcsolatban 1999-ben született döntés. Az ügy komplex

⁵⁰ Toby Vogel – Cynthia Kroet: Vote twice and go to jail, Politico, 2016. január 15. <https://www.politico.eu/article/n-eu-dual-voting-cktv/> (2019. 05. 30.)

⁵¹ 'I voted twice' in EU poll, says German newspaper editor, Reuters, 2014. május 26. <https://www.reuters.com/article/us-eu-election-germany-double-vote/i-voted-twice-in-eu-poll-says-german-newspaper-editor-idUSBREA4POCO20140526> (2019. 05. 30.)

⁵² Toby Vogel – Cynthia Kroet: Vote twice and go to jail, Politico, 2016. január 15. <https://www.politico.eu/article/n-eu-dual-voting-cktv/> (2019. 05. 30.)

⁵³ *Matthews v. The United Kingdom*, Application No. 24833/94, Judgment of 18 February 1999.

helyzetén alapul, jól bemutatja, hogy milyen nehézségekkel kell szembenézni a jelenlegi választási rendszernek.

Az eset Gibraltáron történt, és még mielőtt a részleteket ismertetném, szólnom kell Gibraltár jogi státuszáról. Gibraltár az 1713-as örökösödési háborút követő utrechti béke következtében Nagy Britannia koronagyarmatává vált,⁵⁴ jelenleg is ide tartozik, annak tengerentúli területeként van számon tartva az uniós jogban. Az Egyesült Királyság szabályai alapján az uniós jog hatálya ezekre a területekre is kiterjed, azonban megfogalmaz bizonyos kivételeket például a vámunióra és a közös agrárpolitikai rendelkezésekre vonatkozóan. Az eset szempontjából fontos megemlíteni, hogy az 1976-os választási okmány alapján az ebben foglalt szabályok nem alkalmazandóak az Egyesült Királyság tengerentúli részei vonatkozásában.

Az ügy 1994 áprilisában kezdődött, ahol Denise Matthews brit állampolgár ésgibraltári lakos kérelmezte felvételét a választási névjegyzékbe, azonban azt tőle megtagadták, hivatkozva a fent említett rendelkezésre és az annak alapján megalkotott brit szabályozásra. Matthews kérelmet nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bíróságához (továbbiakban: EJEB), melyben leírta, hogy az európai parlamenti választások Gibraltáron való elmaradása megsérti azon jogát, hogy választás útján részt vegyen a törvényhozó testület kijelölésében, vagyis megsértették az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: EJEE) 1. kiegészítő jegyzőkönyvében szereplő 3. cikkét.⁵⁵

Az EJEB-nek a döntés során több kérdéssel kapcsolatban is szükséges volt egyértelmű megállapításokra jutnia. Az első ilyen kérdés volt, hogy az Egyesült Királyság az EJEE alapján felelőssé tehető-e azért, mert nem tartotta meg az európai parlamenti képviselőválasztásokat Gibraltáron? Az EJEB kijelentette, hogy az államok felelősséggel tartoznak az általuk is aláírt Egyezmény és jegyzőkönyvei alkalmazásáért, valamint a bennük foglalt kötelezettségek tiszteletben tartásáért. Az európai közösségi törvényhozás

⁵⁴ Kalmár János: A hatalmi egyensúly jegyében. Az utrechti békerendszer és a szatmári megegyezés, Rubicon Online, http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_hatalmi_egyensuly_jegyeben_az_utrechti_bekerendszer_es_a_szatmari_megegyezes (2019. 05. 30.)

⁵⁵ Szabad választásokhoz való jog: A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését. Ld: Emberi Jogok Európai Egyezménye https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (2019. 05. 30.)

ugyanolyan módon érinti Gibraltár népességét, mint az, ami a helyi Nemzetgyűléstől ered, mindezek fényében pedig úgy ítélte meg, hogy nincsen semmilyen indok arra, hogy az Egyesült Királyság ne lenne köteles elismerni az Egyezmény 1. Kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkében foglalt jogokat az európai törvényhozással összefüggésben. Ezek alapján, az Egyesült Királyság köteles e fent említett jogokat Gibraltár esetében is elismerni mind az egyszerű belső választások, mind pedig az európai választások esetében. A második kérdés az – ami a téma szempontjából jelentőségteljabbb, azonban ahhoz, hogy tárgyalni lehessen, szükséges volt az első kérdésre adott választ is felvázolni –, hogy törvényhozó hatalomnak minősül-e az Európai Parlament? A válasz egyértelműen igen, már a Maastrichti Szerződés hatályba lépést követően annak minősült, elég csak megnézni azt, hogy az Európai Bizottság mellett társjogalkotó szerepet tölt be, valamint a költségvetéssel kapcsolatos és a végrehajtás ellenőrzésére vonatkozó hatáskörei is vannak.⁵⁶ Az EJEB is erre az álláspontra helyezkedett, érvelése szerint a „törvényhozó testület” kifejezés nem jelenti szükségképpen egyedül a nemzeti parlamentet, az európai parlamenti választásokat nem lehet kizárni azzal az indokkal a klauzula alkalmazási területéről, ami szerint az Európai Parlament szupranacionális képviselőtestület és nem tisztán nemzeti. Az EJEB következtetése alapján a Parlament bizonyos típusú uniós⁵⁷ jogi aktusok elfogadását lehetővé tévő specifikus törvényhozói testületnek minősül, abban a minőségben is, mint az Unió tevékenységének általános demokratikus ellenőrző szerve. A harmadik felmerülő kérdés az volt, hogy a választások meg nem tartása összeegyeztethető-e az eddigiekben tárgyalt cikkel? Ebben a körben azt állapította meg, hogy a szavazási mód kiválasztása egy olyan kérdés, amelyben minden állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Ebben az esetben Matthewst megfosztották minden olyan lehetőségtől, melyen keresztül gyakorolhatta volna a szabad véleményének kifejezését az Európai Parlament tagjainak megválasztásán keresztül, ami ellentétben áll azzal, hogy a közösségi törvényhozás a gibraltári jog részét képezi. Ilyen feltételek között az Egyesült Királyság

⁵⁶ Az Európai Parlament: hatáskörök, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/19/az-europai-parlament-hataskorok> (2019. 05. 30.)

⁵⁷ Az ügy idején az Európai Unió még nem létezett, csak az Európai Közösségek, de az egyszerűség kedvéért az Unió/unióis jog kifejezést alkalmazom.

megsértette a kérelmező választójogát.

Az ügy utóéletéhez köthető, hogy 2003-ban létrejött egy törvény,⁵⁸ amely második része kimondottan Gibraltár helyzetével foglalkozik: Gibraltárt össze kell kapcsolni egy már meglévő Angliai-Walesi választási régióval, létrehozva ezzel egy új választási területet,⁵⁹ valamint szükséges létrehozni egy külön névjegyzéket számukra.⁶⁰

Az eset következményeképpen megkérdőjeleződött, hogy tulajdonképpen kiknek is van joga szavazni? Az említett 2003-as törvényben az Egyesült Királyság választójogot ad a gibraltári lakos brit állampolgárokon kívül bizonyos feltételeket teljesítő nemzetközi polgároknak⁶¹ is – tehát nem uniós polgároknak.⁶² Emiatt az Egyesült Királyság Spanyolország ellen kötelezettségszegési eljárást indított, hivatkozva arra, hogy bizonyos uniós szabályokat megszegett azzal, hogy ennek a személyi körnek is szavazati jogot adott.⁶³

A Bíróság döntésében elutasította a spanyolok kérelmét, mondván, hogy európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, és a vitatott cikkekkel nem áll ellentétben az, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív és passzív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek.

Az itt hozott döntésnek elvi jelentősége van az EP választásokkal kapcsolatosan, ugyanis ez alapján lehetséges az, hogy a választásra jogosultak köre kiterjesztődjön. Éppen a kiterjesztés gondolata miatt fontos megnézni, hogy az ezt követően hatályba lépő Lisszaboni Szerződés szóhasználatának változása befolyásolja-e ezen kérdés szabályozását. A szabályozás következ-

⁵⁸ European Parliament (Representation) Act (2003). Ld: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/7/contents> (2019. 05. 30.)

⁵⁹ European Parliament (Representation) Act (2003). Part 2, 9.

⁶⁰ European Parliament (Representation) Act (2003). Part 2, 14 (1).

⁶¹ Qualifying Commonwealth Citizen – az állampolgárok speciális kategóriája, tartózkodási engedélyük van és az adott ország pedig ugyanazokat a jogokat és kötelezettségeket adja számukra, mint saját állampolgárai számára.

⁶² Luis I Gordillo: Interlocking Constitutions: Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law. *British Yearbook of International Law*, Volume 82, Issue 1, 2012,

⁶³ Az ítélet részletesen olvasható: A Bíróság ítélete (nagytanács) 2006. szeptember 12. a C-145/04. sz. ügyben <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=63873&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6117250> (2019. 05. 30.)

tében a korábban használatos „tagállamok népei” kifejezés helyett a Szerződés úgy szól, hogy az EP „az Unió polgárainak képviselőiből áll”.⁶⁴ Vajon a kifejezés megváltoztatása másfajta személyi kört is jelöl? Mohay Ágostonnal egyetértve⁶⁵ úgy gondolom, hogy erről nincs szó, a változtatás csupán szimbolikus jellegű, amit igazol az Egyesült Királyság szóban forgó szerződéshez csatolt nyilatkozata is.⁶⁶

Mint ahogyan az már korábban is említésre került, a tagállamok saját maguk határozzák meg azt, hogy mely személyi körnek biztosítanak választójogot, így ezen kérdés megítélésében esetlegesen akkor várható változás, amennyiben az egységes választási rendszerre vonatkozó szabályokat kidolgozzák és ennek köszönhetően pontosan meghatározásra kerül az, hogy kik rendelkeznek aktív (és passzív) választójoggal az EP-választások során.⁶⁷

IV. Kísérletek az egységes választási rendszer felállítására

Régóta kérdés, hogy az európai parlamenti képviselők választására vonatkozó eljárás mennyiben tekinthető ténylegesen európainak? Mint ahogyan az a jelenlegi rendszerrel kapcsolatban kifejtésre került, a közös szabályokon túl a rendszerek között nagy kötődés nem fedezhető fel, azokat egymástól szinte el lehet szeparálni, tekintve, hogy olyan lényeges kérdésekben nincs egységes álláspont, mint a szavazásra jogosultak köre: szinte mintha 28 különálló EP-választásról lenne szó, az eredmények egymást közvetlenül nem befolyásolják. Az ide vonatkozó kampányok inkább tekinthetők belpolitikai kérdések esetlegesen más szemszögből való megközelítésének, mint valódi választási kampánynak. A választópolgárok távolinak érzik maguktól az EP választást – ezt bizonyítják a 2014-es részvételtől szóló adatok: a szavazás-

⁶⁴ Lisszaboni Szerződés, 9a. cikk (2) bekezdés

⁶⁵ Mohay Ágoston: Az Európai Parlament a Bíróság előtt – Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai Parlament intézményi pozíciójára, doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Pécs 2012. 58. o.

⁶⁶ Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának Lisszaboni Szerződéshez fűzött nyilatkozata az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogról: az Egyesült Királyság megállapítja, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 9a. cikke és a Szerződések egyéb rendelkezései nem irányulnak az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog alapjainak megváltoztatására. (64. nyilatkozat) http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0011.01/DOC_19 (2019. 05. 30.)

⁶⁷ Mohay: i.m. 58. o.

ra jogosultak csupán 42,61%-a élt a szavazati jogával.⁶⁸ Elképzelhető, hogy a részvétel még ekkora sem lett volna, ha nincsenek olyan országok, ahol kötelező a választáson való részvétel.

A rendelkezésre álló 2019-es adatok szerint a hajlandóság – örömteli módon – erősen növekedett, a jogosultak 50,97%-a gyakorolta a választójogát,⁶⁹ azonban ez még mindig messze elmarad az egyes nemzeti választásokon tapasztalható részvételi arányokhoz képest.⁷⁰ A ténylegesen európai szintű EP-választás bevezetése mellett kardoskodók egyik érve éppen az szokott lenni, hogy ezáltal a választási részvétel is növelhető lenne – t.i. a polgárok szavazata közvetlenül európai szintű következményekkel járna.

A transznacionális listák ötlete nem új. Az 1998-as Anastassopoulos-jelentésben⁷¹ az Európai Parlament rámutatott, hogy az európai választások európai dimenziójának megállapítása érdekében európai választókeretet kell létrehozni, amelyből a képviselők teljes számának 10% -át kell megválasztani.⁷² A kérdés érzékenységet jelzi, hogy a tagállamok erőteljes tiltakozása után az e tekintetben tett javaslatot eltávolították a Parlament állásfoglalásának végleges szövegéből.⁷³

A transznacionalizáció kérdése az utóbbi időben ismét felvetődött az Egyesült Királyság Európai Unióból való (tervezett) kilépése kapcsán. Az Egyesült Királyság jelenleg 73 hellyel rendelkezik az Európai Parlamentben, azok elosztására vonatkozóan pedig több lehetséges opció is felmerült. Az első lehetőség szerint a képviselői helyek száma 751-ről 705-re csökkenne, teret hagyva ezzel az újonnan csatlakozó tagállamok számára a képviselők küldésére (27 képviselő erejéig). Második megoldásként a csökkentés követ-

⁶⁸ Választási eredmények, 2014. július 1. <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/hu/election-results-2014.html> (2019. 05. 30.)

⁶⁹ European elections results, 2019. május 20. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/elections-press-kit/8/european-elections-results> (2019. 05. 30.)

⁷⁰ A 2017-es német szövetségi választásokon a szavazópolgárok 76,2%-a adta le a szavazatát. Ld: <https://www.statista.com/statistics/753732/german-elections-voter-turnout/> (2019. 05. 30.)

⁷¹ Jelentés az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány módosítására irányuló javaslatról, 2011. április 28. (2009/2134(INI)) <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0176+0+DOC+XML+V0//HU> (2019. 05. 30.)

⁷² Fábán György: Európai Parlamenti választások és választási rendszerek. In: Politikatudományi Szemle 14. évfolyam/2. szám, 2005.

⁷³ Mohay: i.m. 212. o.

keztében az előbb említett fennmaradó 27 helyet újraosztanak a 14 alulreprezentált Uniós tagország között, ezzel ellensúlyozva az egyenlőtlenségeket a Parlamentben. A harmadik – és a téma szempontjából legfontosabb – ötlet az európai választókerület létrehozásának ötlete. 2017-ben az Alkotmányos ügyek Bizottsága a Parlament állásfoglalására irányuló indítványt terjesztett elő. Itt hangsúlyozta, hogy bár a matematikai képleteknek nagy lehetőségük van a helyek állandó elosztásának biztosítására a jövőben, a Parlament politikai szempontból nem képes arra, hogy ebben a szakaszban állandó rendszert javasoljon. A Bizottság új helykiosztási metódust javasolt, amely tiszteletben tartja az Európai Unióról szóló Szerződés 14. cikkében lefektetett elveket, és amely a 2019-es választások során már alkalmazható lenne, valamint hangsúlyozta azt, hogy a törvény reformja erősítené a választások európai jellegét és megteremtené a közös választókerület létrehozásának jogalapját. A helyek felosztása a Parlamentben politikailag érzékeny kérdés, mivel közvetlen hatással van a polgárok képviselőire az egyetlen közvetlenül megválasztott európai intézményben. E tekintetben rendkívül fontos annak biztosítása, hogy az Európai Parlament összetétele tisztességes, átlátható, objektív, fenntartható és méltányos elveken alapuljon. Ez az új elosztás három alapelven alapul:

1. A degresszív arányosság elvének tiszteletben tartása, amint azt az EUSz. 14. cikke előírja
2. A tagállamok nem veszítenek képviselői helyet
3. Az Egyesült Királyságból az EU-ból való kilépéskor felszabadult helyek minimális újraelosztása

Az alapelveken nyugvó új elosztás a degresszív arányosság elvét hangsúlyozza anélkül, hogy a tagállamok helyet veszítenének, ugyanakkor csökkentené a Parlament méretét. A közös választókerület kérdését illetően az előadók hangsúlyozták, hogy ezt a kérdést az európai választási törvény reformjának keretében kell rendezni. Az Európai Parlament 2015. november 11-i, az Európai Unió választási szabályainak reformjáról szóló állásfoglalása felvázolta a közös választókerület létrehozásának lehetőségét, amelyben

a listák élén minden politikai család azon jelöltje áll, aki a Bizottság elnöki posztjáért indul – ez a Spitzenkandidat intézménye.

Rengeteg pozitív és negatív álláspont létezik a kérdést illetően. Előnyös lehet a reform, hiszen a választás így tényleg transznacionális jelleget ölt, és a listavezető jelölteknek nagyobb befolyása lehet a Bizottság elnökségére vonatkozóan is. Ellenérvként és egyben kérdésként felmerülhet, hogy ezek a transznacionálisan megválasztott képviselők kinek lesznek felelősek? Lenne-e valódi kapcsolat közöttünk és a választóik között, tekintve, hogy az utóbbiakat nehéz lenne beazonosítani? Meg kell azt is említeni, hogy önmagában a Spitzenkandidat-rendszer is ellentmondásos, politikailag és jogilag is vitatott (ugyanis e rendszerről a Szerződésék vagy a választási okmány kifejezetten nem rendelkeznek, bár nem is tiltják azt).⁷⁴

Bizonyos nemzeti parlamentek is kritizálják az EP javaslatait. Az Európai Parlament 2018. februári plenáris ülésén a végleges változatban nem volt többségi támogatás a transznacionális listákra. 2018. június 7-én a Tanács jóváhagyta az 1976. évi választási törvény módosításáról szóló határozattervezetet, de nem támogatta a Parlament által eredetileg javasolt közös transznacionális választókerület létrehozását a vezető jelöltekkel.

Egy másik dolog, amit fontos megjegyezni az, hogy a közös választókerület felállításának előfeltétele, hogy az EP tagok választására vonatkozó okmány módosítását minimum egy évvel a soron következő EP választások előtt szükséges elfogadni, ahogyan azt leírja a Velencei Bizottság az általános ajánlasként⁷⁵ elfogadott *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumban. Ezek alapján új rendszer nem alkalmazható a következő választásokon – legalábbis ez volt a Parlament hivatalos indoka a jelentés végleges változatában. Kétségtelen, hogy a Brexitet körülvevő bizonytalanságok is szintén hozzájárultak a helyzethez.

Mindenesetre az igazán transznacionális EP választási rendszer hozzájárulhatna az uniós döntéshozatal legitimitásához és erősíthetné a szavazók

⁷⁴ A rendszer kritikai elemzését lásd Bárány Viktória Fanny – Lukonits Ádám – Molnár Máté Bálint: Az Európai Bizottság elnökének megválasztása körül kialakult jogi bizonytalanságok. *Európai Jog* 2015/1. 31-35. o.

⁷⁵ Bodnár Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. In: *Jogtudományi Közlöny*, LXXIII. évfolyam/3. szám, 141-154. o.

és a jogalkotók közötti kapcsolatot. Természetesen az EU nem szövetségi állam, azonban egy alkotmányosított rendszer, amely a demokrácián és a jogállamiságon alapul, és ahol az ilyen megfontolások elengedhetetlenek. A jelenlegi rendszerben a választások nemzeti korlátozásai és különbségei hozzájárulnak az EP választások iránti alacsony érdeklődéshez és még alacsonyabb részvételi arányhoz. E kérdés megoldása és egy valóban, vagy legalább részben transznacionális rendszer bevezetése érdekében szükség lenne az 1976-os EP választási törvény alapos reformjára, ugyanakkor a korábbi történelemre alapozva meglehetősen nehéznek és bizonytalanoknak tűnik a megálapodás elérése ebben az érzékeny politikai kérdésben.

V. Összegzés

A *sui generis* európai integráció egyik legsajátosabb intézménye a közvetlenül választott, társjogalkotó hatáskörű testülete, az Európai Parlament, amely több mint 500 millió uniós polgár érdekeit hivatott képviselni. Nem mellékes ennek következtében, hogy az EP-választás milyen részvételi aránnyal zajlik, és a polgárok milyen szabályok mentén tudják kinyilvánítani akaratukat, ezáltal befolyásolva az Unió működését és prioritásait. Fentebb láthattuk, hogy a legfontosabb választási elveket az uniós jog rögzíti, és számos egyéb alapvető rendelkezést is rögzít. Ahogyan azonban a tanulmányból is látszik, a kétszintű szabályozási rendszer - ezen belül is főként az, hogy olyan lényeges kérdések, mint például az, hogy ki rendelkezik választójoggal tagállami hatáskörbe vannak utalva - komoly, rendszerszintű problémákat okoz, amellyel az Uniónak meg kell küzdenie. Az egységes EP választási eljárás elfogadásához azonban úgy tűnik (noha a jogalapja adott lenne), továbbra sincs meg a politikai akarat, a valódi (vagy részben valódi) transznacionális EP-választás kialakítása pedig még ennél is ellentmondásosabb kérdés, amelynek megvalósíthatósága is vitatható. A legutóbbi EP-választás bebizonyította, hogy a polgárok számára nem érdektelenek az uniós kérdések - az EP-választás uniós szintű szabályozásánál is arra kell tekintettel lenni, hogy a polgárok érdekképviselétét minél inkább lehetővé tevő megoldást válasszának. Hogy ezt a megoldást a transznacionális listák jelentik-e majd, egyelőre

nehéz megítélni, de annyi bizonyos, hogy tagállamok és az uniós intézmények között számos jogi és politikai vitára fog okot adni e kérdéskör.⁷⁶

⁷⁶ Christine Verger: Transnational Lists: A political opportunity for Europe with Obstacles to Overcome. Notre Europe Policy Paper No. 216. 7 February 2018. 9. o.

Az uniós polgárok választójoga Magyarországon – Az uniós polgárok helyhatósági és az európai parlamenti választásokon gyakorolható választójogának összehasonlítása

I. Bevezetés

Magyarországon 2019-ben két választáson is részt vehetnek a választópolgárok. Május 26-án lehet szavazni az Európai Parlament képviselőjelöltjeire, míg 2019 októberében kerül sor az önkormányzati választásokra, ami az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően valamelyest átalakult, ugyanis korábban négyéves ciklusokra választották az önkormányzati képviselőket és a polgármestert, ám a 2014-es önkormányzati választások óta ez ötéves ciklusra történik.¹

Azaz a választójogi téma több szempontból is igen aktuális. Az önkormányzati választásokat eleve differenciált – az országgyűlési és az európai parlamenti választásoktól eltérő – rendszere és a közelgő időpont miatt is érdemes vizsgálni. Az Alaptörvény amellet, hogy ötéves ciklusokat állapít meg a képviselőtestület, valamint a polgármester számára, még azt is meghatározza, hogy a választásokat a megelőző választást követő ötödik év októberében kell kitűzni.² Az önkormányzati választások pontos időpontját Magyarország köztársasági elnöke tűzi ki adott év októberére.³

Az önkormányzati választások abban különböznek az országgyűlési képviselők, valamint az európai parlamenti képviselők választásától, hogy egyrészt az önkormányzati képviselőkre, másrészt pedig a polgármesterre is szavazhat a választópolgár. Ezen túl azonban a választási eljárásról szóló törvény szabályozási technikája azt a megoldást választotta, hogy általános szabályokat alkotott a választási eljárásra tekintettel, amelyek minden választás

¹ Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (2) bekezdés

² L.d. 1. lábjegyzet

³ Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bekezdés e) pont

esetén érvényesülnek, és ezek mellett az egyes választások külön, speciális szabályozást is kaptak.⁴

További jellegzetességet jelent az, hogy a helyi önkormányzati választások esetében a választási évben a január 1-i lakosságszám alapján két eltérő választási rendszerben valósulhat meg a képviselők megválasztása: 10.000 főig a településeken egyéni listás választási rendszer működik, míg előttről vegyes választási rendszert kell alkalmazni, amelyben az egyéni listák kiegészülnek kompenzációs listákkal, ahonnan szintén jutnak képviselői mandátumhoz.⁵

Végül, de nem utolsó sorban jelentős eltérés mutatkozik még abban, hogy ki vehet részt a helyi önkormányzati választásokon, mint választó, azaz aktív választójogát gyakorló továbbá, mint jelölt, azaz passzív választójogát gyakorló személy. Egyrészt az országgyűlési választástól abban különböznek az önkormányzati választások, hogy jelöltállítási joga nem csupán a pártoknak van, hanem más civil szervezeteknek is.⁶ Ezen túl pedig jelöltként nem csupán magyar, választható állampolgár állítható, hanem akár más uniós tagállam állampolgára is, ha megfelel a választhatóság követelményének, továbbá gyakorolhatja aktív választójogát is az uniós polgár a helyi önkormányzati választásokon.⁷

Ezen túl érdemes az uniós polgárok európai parlamenti választásokon való részvételét is vizsgálni, ugyanis ennek is vannak az országgyűlési választásokhoz képest atipikus esetei. Ennek legérdekesebb aspektusa az, hogy az európai parlamenti választásokon való részvétel jogát biztosító primer uniós jog nem állapítja meg azt a személyi kört, akik rendelkeznek e jogosultsággal, csupán annyit deklarál az uniós polgárság intézményén belül, hogy adott tagállamban tartózkodási hellyel rendelkező nem honos uniós polgárok is gyakorolhatják választójogukat. Ezen túl nem mondja ki *expressis verbis*, hogy adott tagállam saját állampolgárai jogosultak részt venni az európai

⁴ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 301. §

Ennek következtében például megegyezik az önkormányzati választások, valamint az egyéb választások időpontjának kitűzésére vonatkozó szabályozás, miszerint maga a választás essen a kitűzés követő minimum hetvenedik, de legfeljebb kilencvenedik napra, vasárnapra, továbbá ne legyen az a munka törvénykönyve szerint munkaszüneti nap, illetve húsvét- vagy pünkösdvasárnap.

⁵ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 3-5. §
⁶ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 3. § (1) bekezdés 3. c) pont

⁷ 94/80/EK irányelv 1. cikk (1) bekezdés

parlamentari választásokon.⁸ Tehát a választójoggal rendelkező személyi kör meghatározása a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik.

A cikk az uniós polgárok tartózkodási helyük – ám nem állampolgárságuk – szerinti tagállamban gyakorolható választójogának pragmatikus oldalát fogja megvilágítani.

II. Az uniós polgár választójoga

Az Európai Unió tagállamainak állampolgárai azóta rendelkeznek a lakóhelyük szerinti európai parlamenti és helyhatósági választásokon való részvétel jogával, amióta létezik az uniós polgárság intézménye.⁹ Az uniós polgárokat¹⁰ emellett megilleti a szabad mozgás és tartózkodás joga, a tagállamok konzuli és diplomáciai hatóságainak védelme, petíció benyújtása és az európai ombudsmanhoz való fordulás joga.¹¹ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) mondja ki azt, hogy azon uniós polgárok, akiknek lakóhelye nem az állampolgársága szerinti tagállamban van, a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain választójoggal rendelkeznek ugyanolyan feltételekkel, mint adott tagállam állampolgárai.¹²

⁸ Mohay Ágoston: Az európai parlamenti választójog jogosult köre az Európai Bíróság gyakorlata tükrében 95-96. o. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Választások Magyarországon 2014. Pécs, 95-123. o.

⁹ Az uniós polgárság intézményét a Maastrichti Szerződés vezette be. Az intézmény célja, hogy szorosabbra fűzze a kapcsolatot az Unió és lakossága között. Ld. Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet: Az uniós polgárság 52. o. in: Horváth Zsuzsanna – Mohay Ágoston – Pánovics Attila – Szalayné Sándor Erzsébet: Európai Közjog 2. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2016.

¹⁰ Az uniós polgárság intézménye az 1990-es években vált központi kérdéssé, amikor a Maastrichti Szerződés előkészítése során az uniós döntéshozók észlelték, hogy maga a szerződés egy ratifikációs válságba került. Az uniós polgárság visszanyúlt a polgárság, azaz a tagállamok lakosságának legitimitációs bázisához. Tehát az intézmény közvetlen célja az Unió és a polgárok viszonyának szorosabbra fűzése volt, ám közvetett módon magát a ratifikációt is szolgálta. Ld. Szalayné Sándor Erzsébet: A személyek jogállása az uniós jogrendben. Budapest Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási-tudományi Kar 2014. 37. o.

¹¹ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 20. cikk (2) bekezdés

¹² Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 22. cikk

Miután a Maastrichti Szerződés megteremtette ezt a lehetőséget a Tanács két irányelvben rögzítette annak részletes szabályait 1993-ban és 1994-ben. Ld. HL 1993 L 329: A Tanács 93/109/EK Irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról; HL 1994 L 368: A Tanács 94/80/EK Irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

Ennek a rendelkezésnek az elsődleges célja az, hogy mélyítse az uniós polgárok politikai és közösségi integrációját,¹³ hiszen a helyhatósági – azaz a helyi önkormányzati választások – a helyi közösségek számára tipikusan nagy jelentőséggel bírnak.

Ennek megfelelően minden magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú uniós polgárnak joga van részt venni az európai parlamenti és a helyi önkormányzati választásokon akár aktív, akár passzív választójogát gyakorolva, azaz szavazóként, vagy jelöltként. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Továbbá nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti államjogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.¹⁴

Azaz kijelenthető, hogy vannak pozitív és negatív feltételei is a magyarországi lakóhellyel rendelkező uniós polgárok választójoga gyakorlásának. Ezek jelentős része megegyezik a magyar állampolgárok számára támasztott követelményekkel: lakóhely (helyhatósági választások esetén), nagykorúság, választójog bírói kizárásának hiánya. Azonban ezen túl is van negatív feltétele annak, hogy az uniós polgárok gyakorolhassák passzív választójogukat: az állampolgársága szerinti tagállamban se álljanak fenn negatív, azaz választójogot kizáró feltételek, ugyanis ellenkező esetben a magyar helyi önkormányzati választáson és az európai parlamenti választhatósága is ki van zárva az Alaptörvény rendelkezése alapján.¹⁵ Ugyanez nem mondható el az aktív választójog gyakorlásával kapcsolatban, azaz akár az is előfordulhat, hogy míg

¹³ Mohay – Szalayné: i.m. 57. o.

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk

Azonban ez a jog nem jár együtt a választójog tényleges gyakorlásához szükséges politikai szabadságjogokkal (tehát a pártba való belépés és a pártalapítás szabadságát a tagállamok korlátozhatják). Továbbá az Alaptörvény látszólag egyértelmű rendelkezése ellenére is kizárt a választójogból eredő azon járulékos jogosultság gyakorlása, hogy az uniós polgárok részt vegyenek a helyi népszavazásokon Ld. Osztovis András (szerk.): EU-Jog, Második, aktualizált és bővített kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 348. o.

¹⁵ Ez alatt az Alaptörvény rendelkezését kell érteni, miszerint nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. Ld. Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (6) bekezdés

állampolgársága szerinti tagállamban nem szavazhat, addig a magyar helyhatósági választásokon igen.

Végül, de nem utolsó sorban a választójog gyakorlásának legfontosabb feltétele a már korábban is említett lakóhely az adott településen. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy hiába rendelkeznek az uniós polgárok a szabad mozgás és tartózkodás, valamint a letelepedés jogával, a 90 napot meghaladó magyarországi tartózkodásnak vannak bizonyos feltételei. 90 napot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár¹⁶ jogosult, akinek tartózkodási célja keresőtevékenység folytatása, aki a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére, és biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről a jogszabályok rendelkezései szerint maga gondoskodik, vagy aki tanulmányok folytatása céljából felvételt nyert a nemzeti köznevelésről szóló törvény, illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó oktatási intézménybe, és tartózkodása teljes időtartama során elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére, valamint külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről a jogszabályok rendelkezései szerint maga gondoskodik.¹⁷ Ezek természetesen nem konjunktív feltételek, közülük ha egy is megvalósul, az EGT állampolgár szabadon letelepedhet Magyarországon.

Ebből következően az előbbi feltételek, noha nem jelennek meg a választójog pozitív és negatív feltételei között, mégis elengedhetetlen valamelyik feltétel ahhoz, hogy végső soron az uniós polgár gyakorolhassa a választójogát a helyi önkormányzati választásokon.

¹⁶ Európai Gazdasági Térség: ezen belül számunkra az uniós tagállamok állampolgárai fontosak.

¹⁷ Az EGT-állampolgárok szabad mozgáshoz való jogának keretszabályait a 2004/38/EK irányelv fekteti, amelyet a 2007. évi I. törvény implementált a magyar jogba. Ld.: A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 6. § (1) bekezdés a)-c) pontok. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a feltételek nem konjunktív feltételekként érvényesülnek, azaz bármelyik teljesülése esetén 90 napot meghaladóan is tartózkodhat Magyarország területén EGT-állampolgár.

III. Az uniós polgár helyhatósági választáson gyakorolható választójogát szabályozó tanácsi irányelv

Az uniós polgárok választójogának lakóhelyük, ám nem állampolgárságuk szerinti tagállamban való gyakorlásáról szóló tanácsi 1994-es irányelv meghatározta a választójog helyhatósági választásokon való gyakorlásának részletes szabályait, ám az irányelvnek nem célja, hogy egységes helyhatósági választójogot teremtsen.¹⁸ Szabályai egyrészt rendezik azt, hogy a tagállamok milyen feltételekkel biztosíthatják az uniós polgárok számára a választójog gyakorlását, másrészt pedig azt, hogy miként gyakorolhatják e választójogot.

Az utóbbi csoport főszabályként azt mondja ki, hogy a választásra jogosult uniós polgárok kötelesek jelezni arra irányuló szándékukat, hogy részt vegyenek a helyi önkormányzati választásokon. Ez azt jelenti, hogy ahol nem kerülnek fel a választási névjegyzékre az uniós polgárok automatikusan, ott ezt külön kérelmezniük kell.¹⁹ Magyarországon a Nemzeti Választási Iroda gondoskodik a központi névjegyzék vezetéséről.²⁰ Méghozzá folyamatosan vezeti és frissíti e jegyzéket, ami azt jelenti, hogy Magyarországon az uniós polgároknak nem kell kérelmezniük felvételüket a választói névjegyzékre.²¹

Az irányelv meghatározza azokat a feltételeket, amelyek követelményként támaszthatók az uniós polgárokkal szemben is a választójog gyakorlásához, ám fontos megjegyezni, hogy ezek a feltételek főképp – egy-egy kivételtől eltekintve – csak akkor alkalmazhatók az uniós polgárokra, ha azok a tagállam állampolgárai is vonatkoznak.

Ennek megfelelően lehetőség van az aktív vagy passzív választójog gyakorlását az adott állam területén eltöltött meghatározott minimális tartóz-

¹⁸ Szalayné: i. m. 56. o.

¹⁹ 94/80/EK irányelv 7. cikk (1) bekezdés

²⁰ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 76. § (1) bekezdés a) pont

²¹ Többek között a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásból szerzi a névjegyzék vezetéséhez szükséges adatokat, amelyet a forrásként megjelölt nyilvántartások változásával frissíteni kell. Ld. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 96. § (1) bekezdés

Tehát a külföldi állampolgárok automatikusan bekerülnek a választási névjegyzékbe azzal, hogy állandó lakóhelyüket vagy tartózkodási helyüket bejelentik az illetékes járási hivatalnak. Ld.: Helyhatósági választások – Magyarország https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/municipal-elections/hungary/index_hu.htm (2019. 05. 09.)

Ezzel ellentétben vannak olyan tagállamok, ahol előfordul, hogy a névjegyzékbe történő felvétel esetén maga a szavazás is kötelező. Ilyenkor természetesen az uniós polgárok számára is kötelezővé válik a választáson való részvétel. Ld. 94/80/EK irányelv 7. cikk (2) bekezdés

kodási időtartamhoz továbbá az adott az adott helyiség területén eltöltött minimális időtartamhoz kötni. Ezen túlmenően pedig olyan megkötést is lehet alkalmazni az irányelv szerint, hogy az uniós polgárok csak abban az helyiségben választhatnak vagy választhatók, ahol a fő lakóhelyük van.²² A magyar választójogi szabályozás nem támaszt ilyen feltételeket a választójog helyi önkormányzati választásokon való gyakorlásához. Sőt azt sem zárja ki, hogy ne a fő lakóhelyen gyakorolja a választópolgár választójogát, hanem tartózkodási helyén.²³

Ezen túl pedig a lakóhely szerinti tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy bármely uniós polgárt, akit a honosság szerinti tagállamának joga szerint egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat alapján megfosztottak passzív választójogától, kizárnak e jog gyakorlásából a helyhatósági választásokon.²⁴ Ez az egyetlen olyan feltétel, amelyet értelemszerűen nem lehet alkalmazni az állampolgárokra, ugyanis itt az állampolgárság szerinti tagállam bírósági vagy hatósági határozatától függ a választójog. Ahogy már az előző részben láthattuk a passzív választójog állampolgárság szerinti tagállamban történő kizárása esetén a magyar választójog is kizárja azt.²⁵ Azaz ezzel a lehetőséggel él a magyar választójogi szabályozás. Végül pedig a tagállamok kizárhatják az uniós polgárokat a helyhatósági választásokon a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezet vezetőjének, helyettesének vagy végrehajtó szerve tagjának megválasztásából.²⁶

A helyhatósági választásokon való részvétel uniós szabályozásáról el lehet mondani, hogy elérte célját, hiszen egyrészt a helyhatósági választások rendszerének egységesítése sosem volt célja. Az uniós polgár helyhatósági választáson gyakorolható választójoghoz való uniós jogának tartalma mindekenélőtt az, hogy azonos feltételekkel gyakorolhassa azt az uniós polgár, mint adott tagállam állampolgárai. Ennek megfelelően csupán egyenlőtlen-

²² 94/80/EK irányelv 4. cikk

Ám ezek mind olyan feltételek, amelyek csak akkor alkalmazhatók, ha a magyar állampolgárokra is vonatkoznak.

²³ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (2) bekezdés

²⁴ 94/80/EK irányelv 5. cikk (1) bekezdés

²⁵ Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (6) bekezdés

²⁶ 94/80/EK irányelv 5. cikk (3) bekezdés

ségeket kiküszöbölő szabályokat alkotott a Tanács a szóban forgó 1994-es irányelvében. A szabályozás sikerességét az is mutatja, hogy az Európai Unió Bírósága egyetlen esetben sem foglalkozott kifejezetten a helyhatósági választásokon gyakorolható választójoggal kapcsolatos uniós jogesettel.

Ám mégis volt e szabályozásnak egy problémás oldala, amelyről érdemes szót ejteni. Bizonyos tagállamokban a választásra jogosult uniós polgárok száma meghaladja a tagállamokban egyébként szokásos számukat, emiatt pedig biztosítva van az a lehetőség, hogy mind az aktív mind pedig a passzív választójogot korlátozza az adott tagállam. Ennek egyetlen lehetősége, hogy a tagállamok az országban eltöltött minimális időtartamhoz köthetik a választójog gyakorlását.²⁷ Ennek a lehetősége azonban csak akkor áll fenn, ha a nem honos, de lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya meghaladja a választójogi korhatárt elért összes uniós polgár 20%-át. Ezt a kivételt az irányelv létrejötte óta lehet alkalmazni. Egyébként hozzá kell tenni ehhez azt, hogy ilyen eset csupán Luxemburgban állt elő eddig.²⁸

IV. Uniós polgárok részvétele az európai parlamenti választásokon

Az európai parlamenti választásokon való részvétel keretszabályait a 93/109/EK jelölésű tanácsi irányelv adja. A szabályozás alapvetően hasonló az előbb bemutatott, a helyhatósági választásokon való részvételt szabályozó irányelvhez. Ennek megfelelően itt is lehetőség van meghatározott tartózkodási időhöz kötni a választójog gyakorlásának a lehetőségét.²⁹ Ezen túl pedig az irányelv törekszik annak az elvnek az érvényesítésére, hogy a nem honos, de lakóhellyel rendelkező uniós polgárok az állampolgárokkal azonos megítélés alá essenek a választójog gyakorlásával kapcsolatban. Sőt itt is jelen van az a korlátozó lehetőség, amit a helyhatósági választásokkal kapcsolatban már részleteztem abban az esetben, ha valamely tagállamban azoknak a választójogi korhatárt elért uniós polgároknak a számaránya, akik a tagállamban laknak, de annak nem állampolgárai meghaladja az e tagállamban

²⁷ 94/80/EK irányelv 12. cikk

²⁸ Osztoivits (szerk.): i.m. 348. o.

²⁹ 93/109/EK irányelv 5. cikk

lakóhellyel rendelkező választójogi korhatárt elért uniós polgárok teljes számának 20 %-át.³⁰

Am ezen rendelkezéseken túl szigorúbb szabályozást ad az irányelv abban a tekintetben, hogy kizárja a kétszeres szavazás lehetőségét.³¹ Azaz az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgároknak választani kell, hogy állampolgárságuk szerinti vagy tartózkodási helyük szerinti tagállamban kívánják választójogukat gyakorolni az európai parlamenti választásokon. Továbbá az irányelv kizárja a passzív választójog gyakorlását, amennyiben az uniós polgárt akár a lakóhely szerinti tagállam, akár a származás szerinti tagállam joga szerint valamely egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat által passzív választójogától megfosztottak.³² Ez a helyhatósági választásokkal foglalkozó irányelvhez képest annyiban szigorúbb szabályozás, hogy abban az esetben a passzív választójog állampolgárság szerinti tagállamban való kizártsága esetére csupán lehetőséget biztosít arra, hogy a tartózkodási hely szerinti tagállamban is kizárják annak gyakorlását, míg itt kötelezően előírja ezt.

Eme keretszabályok tehát nemigen változtatnak azon a képleten, amit az előbbi részekben felvázoltam. Az uniós polgár ugyanazokkal a feltételekkel gyakorolhatja a választójogát, mint a helyhatósági választásokon, ám itt további kötelező megszorítás az, hogy nem gyakorolhatja választójogát, ha az állampolgársága szerinti tagállamban megfosztották ettől.³³ Ennek az eltérésnek az alapját az képezi, hogy a két jogosultság más célokat szolgál és más területi dimenzióban valósul meg. Hiszen az európai parlamenti választásokon való részvétel biztosításának a célja az, hogy a más tagállamban tartózkodó uniós polgár is részt tudjon venni a választói akaratnyilvánításban, amely valamennyi európai polgár joga. Ezzel szemben a helyhatósági választásokon való részvétel biztosítása helyi szinten válik fontossá. Ebben az esetben nem feltétlenül releváns az a tény, hogy az állampolgárság szerinti tagállamban kizárták az uniós polgár választójogát. Emiatt a tartózko-

³⁰ 93/109/EK irányelv 14. cikk (1) bekezdés

³¹ 93/109/EK irányelv 4. cikk

³² 93/109/EK irányelv 6. cikk (1) bekezdés

³³ Aktív választójogát sem gyakorolhatja, ami viszont a helyhatósági választások esetén nincs korlátozva.

dási hely szerinti tagállamok mérlegelési körébe tartozik az, hogy élnek-e a kizárás lehetőségével. Nem utolsó sorban pedig az uniós polgárnak külön kérelmeznie kell, hogy bekerüljön a névjegyzékbe az Európai Parlament tagjainak választásán, amelyre külön formanyomtatványt alkalmaz a Központi Választási Iroda.³⁴

Végül az európai parlamenti választásokon való részvétellel kapcsolatban arról érdemes még szót ejteni, hogy sem a primer sem pedig a szekunder uniós jogforrások nem határozzák meg azt a személyi kört, akik választásra jogosultak.³⁵ E tekintetben tehát az uniós jog a tagállamok mérlegelésére bízta a kérdés eldöntését.³⁶ Ennek azonban az lett a következménye, hogy a tagállamok olyan személyek számára is biztosíthatják az európai parlamenti választásokon való részvétel jogát, akik nem rendelkeznek valamely tagállami állampolgársággal, azaz valamely harmadik ország állampolgárai közé tartoznak.³⁷ Ennek a lehetőségnek volt úgymond az erőpróbája a Spanyol Király-

³⁴ Kérelem – Névjegyzékbe vétel / Törlés a névjegyzékből az Európai Parlament tagjainak választásán. <https://www.valasztas.hu/documents/20182/211767/N%C3%A9vjegyz%C3%A9kbe+v%C3%A9tel+vagy+t%C3%B6rl%C3%A9s+a+n%C3%A9vjegyz%C3%A9k%C5%91+az+Eur%C3%B3pai+Parlament+tagjainak+v%C3%A1laszt%C3%A1s%C3%A1n++k%C3%A9relem+pap%C3%ADr+alapon+a+magyarorsz%C3%A1gi+lak%C3%ADmmel+rendelkez%C5%91+uni%C3%B3s+v%C3%A1laszt%C3%B3polg%C3%A1rok+sz%C3%A1m%C3%A1ra/8aae205b-4082-4151-975d-2e3710d0d400> (2019. 05. 27.)

Ennek az eltérésnek az indoka a kettős választás tilalma, ugyanis ha nem lenne valamilyen előzetes jelentkezési folyamat, akkor nem lenne egyértelmű, hogy melyik tagállamban kíván szavazni az uniós polgár. Természetesen az alapeset az, hogy állampolgársága szerinti tagállamban gyakorolja választójogát. Az ettől való eltérést így kérelmeznie kell.

³⁵ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Complex Kiadó, Budapest, 2016. 293. o.

³⁶ A vizsgált kérdéshez képest ugyan csak mellékszál lehet, ám érdemes kitérni arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2010 óta vizsgálja azt, hogy gyakorolhatják-e választójogukat, akik mentális problémákkal küzdenek, összefoglalóan az értelmi fogyatékoságban szenvedő személyek. A jelenség a gondnokság intézményének részeként jelenik meg. Példának okáért Németországban 81.000 ember áll cselekvőképességet teljesen kizáró gondnokság alatt, ami miatt nem gyakorolhatják választójogukat, Franciaországban pedig 65.000 ember áll a cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alatt, amely a választójog gyakorlását zárja ki. Ld.: Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States. 1-2. o. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-right-vote-ep-elections-legal-capacity_en.pdf (2019. 05. 27.) Ennek ellenére mind az Európai Unió mind pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának az álláspontja az, hogy önmagában a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság nem lehet megfelelő alapja a választójogból való kizárásnak, mivel a törvény előtti egyenlőség követelményével ellentétben az, hogy minden további, a választójog kizárására irányuló eljárás hiányában történjék a megfosztás. Erre mutat rá a Kiss Alajos kontra Magyarország ügy. Ld.: Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States. 6. o. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-right-vote-ep-elections-legal-capacity_en.pdf (2019. 05. 27.)

³⁷ Mohay – Szalayné: i.m. 60. o.

ság kontra Egyesült Királyság ügy (C-145/04. sz.). Az Európai Unió Bírósága kötelezettségszegési eljárást folytatott az Egyesült Királyság ellen, ugyanis a felperes (Spanyol Királyság) megítélése szerint a 2003-as brit választójogi törvény ellentétes a primer uniós joggal abban a tekintetben, hogy a 2003-as törvény olyan személyeknek is biztosított választójogot, akik uniós polgársággal nem rendelkeztek.³⁸ Végső soron itt a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel annak meghatározása, hogy ki rendelkezik választójoggal tagállami hatáskörbe tartozik, így nem minősül kötelezettségszegésnek a 2003-as brit választójogi törvény. Azonban ez a lehetőség csak akkor áll fenn, ha az uniós polgársággal nem rendelkező személyek az érintett tagállammal szoros kapcsolatban állnak.³⁹

E szoros kapcsolatnak a jelentését a Bíróság ebben az ügyben nem tisztázta. Továbbá azzal az eshetőséggel sem számolt, hogy mi történik abban az esetben, ha egy ilyen, adott tagállammal szoros kapcsolatban álló, ezért az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkező harmadik országbeli állampolgár más uniós tagállamban telepedik le. A kérdés, hogy ebben az esetben rendelkezik-e választójoggal.⁴⁰

Azonban mivel a Bíróság gyakorlatában a mai napig nincs még egy olyan eset, amely eme kérdéskörökkel foglalkozna, így a nem derül ki a szoros kapcsolat jelentéstartalma, továbbá utóbbi kérdésre sem kapunk választ. Ám alapvetően a C-145/04. Sz. ügy 77. pontjában található indokolásból kiindulva úgy vélem, hogy ilyen személy nem vehet részt más tagállamban az európai parlamenti választásokon, ugyanis a 77. pontban adott indokolás pont azt hangsúlyozza, hogy az adott tagállam saját képviselőinek megválasztása vonatkozásában rendelkezik eme mérlegelési jogkörrel. Ám ha harmadik or-

³⁸ Így például azon brit függő területek állampolgárai, akik állampolgárságukat a Gibraltárral fennálló kapcsolatuk alapján szerzik meg. Ld.: C-145/04. Sz. Ügy 3. pont

³⁹ Mohay – Szalayné: i.m. 61. o.

A Bíróság azzal indokolta ezt az engedményt, hogy az európai parlamenti választásokat a tagállamok szervezik meg és e választás csupán az általuk küldött európai parlamenti képviselők ki-választására szolgál – az e választásokra vonatkozó választójognak valamely tagállam általi, saját állampolgáraitól vagy a területén lakóhellyel rendelkező uniós polgároktól eltérő személyekre történő kiterjesztése csak az e tagállamban megválasztható képviselők megválasztását befolyásolja, és nincs hatással sem a többi tagállamban megválasztható képviselők megválasztására, sem azok számára. Azaz egységes választási rendszer hiányában, közös európai pártok hiányában más tagállamok irányában teljesen irreleváns az, hogy harmadik ország állampolgárai számára biztosít-e részvételi lehetőséget adott tagállam. Ld.: C-145/04 Sz. Ügy 77. pont

⁴⁰ Mohay – Szalayné: i.m. 61. o.

szágbeli állampolgároknak lehetőséget biztosítanánk a részvételre olyan tagállamban, amellyel nem áll szoros kapcsolatban, úgy ez az indokolás megdől, hiszen már más tagállam európai parlamenti képviselőinek a megválasztását befolyásolná.

V. Összegzés

Összefoglalásképpen elmondható, hogy az uniós polgárság intézményéhez kapcsolódó választójog, azaz az uniós polgárok európai parlamenti és helyhatósági választásokon való részvételének a joga megfelelő másodlagos szabályozást kapott az uniós jogrendben. Ennek a szabályozásnak sosem volt célja az egységes rendszer kialakítása, sokkal inkább egy keretszabályozást biztosít a 28 féle tagállami választójogi rendszer számára.

A helyhatósági választásokat szabályozó irányelv nem hagyott szabályozási réseket maga után és megfelelő mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára. Ennek is köszönhető, hogy az Európai Bíróságnak nem kellett foglalkoznia a helyhatósági választásokon való részvétellel kapcsolatos jogesettel egyszer sem.

Ám az európai parlamenti választásokat szabályozó irányelv hagy maga után némi szabályozási űrt, amit az előbbi pont második felében mutattam be. A felvetett problémának a megoldása egyelőre nem látható.⁴¹ Abban az esetben kaphatnánk rá választ, ha a gyakorlatban is felmerülne egy olyan eset, amelyben egy harmadik országbeli állampolgár nem abban a tagállamban kíván választójogával élni, amellyel szoros kapcsolatban áll. Ezen a kérdésen túl azonban az utóbbi – egyébként a helyhatósági választásokat szabályozó irányelvhez nagyon hasonló szabályozási szerkezettel bíró – irányelv is megfelelően alkotta meg az uniós polgárok európai parlamenti választásokon való részvételének keretszabályait. Ezt pedig mutatja az is, hogy az Európai Unió Bírósága relatíve kevés ezzel kapcsolatos ügygel foglalkozott.⁴²

⁴¹ Ennek az oka abban keresendő, hogy a tagállamok továbbra is saját maguk alakítják ki az európai parlamenti választási rendszerüket. Amíg nem születik egységes választási eljárás erre vonatkozóan, addig az ilyen szabályozási deficitek nem fognak eltűnni.

⁴² Csupán két szignifikáns ügy ismeretes, amelyben az EUB az uniós polgárok e jogával foglalkozott: az Aruba-ügy (C-300/04. sz. ügy) és a negyedik részben bemutatott Spanyol Királyság kontra Egyesült királyság ügy.

Weich Lili

szakkollégista, Óriás Nándor Szakkollégium, Civilisztika Tagozat

Pozsárkó András Márk

szakkollégista, Óriás Nándor Szakkollégium, Civilisztika Tagozat

Párt- és kampányfinanszírozás

I. Előszó

Dolgozatunk elsősorban a párt- és kampányfinanszírozás témakörével foglalkozik, azonban az Óriás Nándor Szakkollégium Civilisztika Tagozatának tagjaiként fontosnak tartottuk, hogy hűek maradva szekciónk elsődlegesen polgári jogi érdeklődéséhez, egy-egy gondolat erejéig érzékeltessük a közjogi tárgykör helyenként magánjogias voltát. A következőkben az amúgy jóval terjedelmesebb értekezést kívánó terület általunk fontosnak tartott részeit mutatjuk be, kitekintve helyenként a témához szorosan nem kapcsolódó, azonban érdekesnek és fontosnak tartott kérdéseire is. Míg munkánk első része a pártot magát és a pártfinanszírozás történetét, alapjait, illetve ellenőrzését és problémáit törekszik bemutatni egyes külföldi mintákat is megvizsgálva, a második eleme a kampányfinanszírozást taglalja.

II. A pártfinanszírozás

II.1. Bevezetés

II.1.1. A párt meghatározása

A párt egy alapvetően magánjogi egyesület, vagyis a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának folyamatos megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy,¹ amelynek létrehozása a polgári jogalanyok magánautonómiájának körébe tartozó döntés, így a magánjog előírásai - különösen az alapításukra, a tagsági viszonyokra, a belső szervezeti és működési kérdésekre (mint például a tagok kötelezettségei

¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:63. § (1) bek.

vagy a tagsági jogviszony megszűnése) - vonatkoznak rá.² A pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek, közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.³

II.1.2. A pártfinanszírozás történetéről röviden a XX. század második felében Európában

A modern társadalom és a képviseleti demokrácia viszonyai között magától értetődő, hogy a parlamentbe bejutó vagy a bejutásra eséllyel pályázó pártok állandó szervezettel működnek. A főállású (professzionizálódott) politikusok, az alkalmazottak által fenntartott országos hálózat működtetése (ideértve a központi és helyi irodák fenntartására, az állandó dolgozók bérére fordított összegeket), a parlamenti frakciói finanszírozások és a kampányok megnövekedett szerepe mind-mind megnövelték ezen szervezetek tökeigényét.⁴

A pártfinanszírozás legfontosabb témái, hogy milyen forrásból származnak a párt pénzei, milyen célból, hogyan jutottak ezekhez a pártokhoz, mire és mennyit költenek, a pártpénzek mozgását és felhasználását mi ellenőrzi és hogyan. Ezek a kérdések (különösen az állami finanszírozásé) Európában először az 1900-as évek második felében merültek fel. A Német Szövetségi Köztársaságban (NSZK) már az 1949-es alkotmányban megfogalmazódott az átlátható és ellenőrizhető pártfinanszírozás igénye, azonban a konkrét jogszabály elfogadására csak 1957-ben került sor, először 1959-ben részesültek ilyen támogatásban. A már egyesült Németországban 1993-ban a kampánytámogatások helyett a pártok általános kiadásai kaptak állami támogatást. A francia alkotmány 1958-ban elismerte a pártok jogosultságát az állami támogatásra, de az 1979-80-as javaslat elbukott, így csak 1988-ban vezették be. Nagy-Britanniában 1976-ban merült fel az állami hozzájárulás kérdése, azonban 1999-ig várni kellett a szabályozás megszületésére. Svédország-

² Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2016. 345. o.

³ Alaptörvény VIII. cikk (3) bek.

⁴ A pártfinanszírozás alapelvei. 3. o. <http://ekint.org/lib/documents/1479119381-apartfinanszirozasalapelvei.pdf> (2019. 04. 15.)

ban az 1960-as években került előtérbe a probléma, azonban a mai napig nem vezettek be konkrét szabályozást erre vonatkozólag, csak a támogatás előirányzatát határozza meg jogszabály, minden egyéb etikai alapokon nyugszik. Hasonló a dán és az ír szabályozás is.⁵ Az állami finanszírozás kérdése viszonylag egyszerű Máltán, mert ott nincs ilyen típusú pártfinanszírozás.⁶

A legtöbb európai államban azonban törvényekkel szabályozzák a politikai pártok (állami) finanszírozását, ez jellemző az 1989/1990-es óta parlamentáris demokrácia Magyarországra is, ahol a rendszerváltozás óta (ismét) meghatározó szerepet játszanak a politikai pártok.

II.2. A párt vagyona és gazdálkodása, a vagyon sorsa pártmegszűnés esetén

II.2.1. A párt vagyona és gazdálkodása

A pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és nyilvánításához, valamint a politikai életben való részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak,⁷ illetve közvetítő közegként összekössék a társadalmat a kormányzattal. Ezt a tevékenységet akkor képesek megfelelően ellátni, ha a szükséges feltételek biztosítottak számukra.

Olyan kiemelkedően fontos működésük finanszírozásának jogszabályi keretek közé szorítása, hogy az Alaptörvény is említést tesz róla. A Szabadság és felelősség fejezet VIII. cikkének 4. pontja kimondja, hogy: „A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg”⁸. Ez a törvény pedig az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (a továbbiakban: Ptv.), melynek megalkotásakor fontos volt, hogy a jogalkotó a szabályok megengedő rendszerével esélyegyenlőséget adjon az új (valamint újraalakult) pártoknak, mivel az első szabad választásokat megelőzően az egyik oldalon az országos infrastruktúrával, épületekkel, irodákkal, gépjárművekkkel, tapasztalt személyzettel felvértezett utódpart, a másik oldalon a párttá válás kezdeti állapotában lévő új politikai

⁵ Pártfinanszírozás az Európai Unió Tagállamaiban. Századvég 1. o. <https://szazadveg.hu/uploads/media/57e910e15cbc1/partfinanszirozaz.pdf> (2019. 04. 15.)

⁶ Pártfinanszírozás az Európai Unió Tagállamaiban. Századvég 1. o. <https://szazadveg.hu/uploads/media/57e910e15cbc1/partfinanszirozaz.pdf> (2019. 04. 18.)

⁷ A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény

⁸ Magyarország Alaptörvénye XVIII. cikk (4) bek.

formációk szerepeltek.⁹ Azóta is e szabályozás rendezi a pártok gazdálkodását, és előzi meg összefonódásukat a gazdasági élet szereplőivel, a politika tisztaságának egyik garanciájaként.

A párt vagyona a tagok által fizetett díjából, a központi költségvetésből juttatott támogatásból (ez a legmeghatározóbb, 2014-ben az összege mintegy 10 milliárd forintot tett ki)¹⁰ és az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a párt meghatározott gazdasági tevékenységéből, valamint a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.¹¹ A párt vagyona és gazdálkodására egyébként a polgári jog előírásai vonatkoznak.¹²

A tagdíjak a pártok bevételeinek csekélyebb részét adják, mértékét és fizetésének módját belső szabályzataikban határozzák meg, figyelembe véve tagságuk, illetve az egyes tagok jövedelmi viszonyait.¹³ Szemléltetésül a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség 2017. évi pénzügyi kimutatása valamivel több, mint 176 millió forintnyi összegű bevételt jelöl meg tagdíjából, ez a közel 2,4 milliárdos összbevételnek még a 7,5%-át sem teszi ki,¹⁴ azonban még mindig több, mint a Magyar Szocialista Párt 3,6%-os,¹⁵ vagy a Lehet Más a Politika 1,7%-os aránya.¹⁶

Az adományokkal kapcsolatban a Ptv. korlátozást tesz, ugyanis vagyoni hozzájárulást más államtól, külföldi szervezettől – és nem magyar állampol-

⁹ A pártfinanszírozás alapelvei, 2006. 51. o.

¹⁰ Rokob Balázs: Tiszta lappal I. – a párt- és kampányfinanszírozás nemzetközi modelljei <https://arsboni.hu/tiszta-lappal-i-a-part-es-kampanyfinansziroz-as-nemzetkozi-modelljei/> (2019. 04. 14.)

¹¹ Ptv. 4. § (1) bek.

¹² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. ... 356. o.

¹³ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. ...357.o.

¹⁴ A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség 2018. évi pénzügyi kimutatása

<https://fidesz.hu/documents/A-Fidesz-Magyar-Polgari-Szovetseg-2018.-evi-penzugyi-kimutata-sa.pdf> (2019. 05. 02.)

¹⁵ A Magyar Szocialista Párt 2017. évi pénzügyi kimutatása a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint. Ld.:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wSq69y1tB7MJ:https://mszp.hu/page/download%3Fct%3Ddoc%26cid%3D244%26dt%3Datch%26did%3D533+%&cd=1&hl=-hu&ct=clnk&gl=hu> (2014. 04. 14.)

¹⁶ Lehet Más a Politika 1. sz. melléklet a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvényhez, 2017. évi Pénzügyi kimutatás <https://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2018/05/Ala%CC%81f%CC%81rt-2017-e%CC%81vi-pu%CC%88-kimutata%CC%81s.pdf> (2019. 04. 14.)

gár személytől, névtelen adományozótól nem fogadhat el, ezeket a juttatásokat az Országgyűlés által létrehozott alapítvány tulajdonába kell juttatni. Amennyiben a párt az említett szabályok megsértésével mégis elfogadja a vagyoni hozzájárulást, köteles annak értékét (az Állami Számvevőszék felhívására) tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni, késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani, valamint a párt központi költségvetéséből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell. Ha részére nem pénzben nyújtották, köteles annak értékének meghatározásáról gondoskodni. Ha az említett tiltott módokon jutott a párt nem pénzbeli támogatáshoz, annak értékét az Állami Számvevőszék állapítja meg.¹⁷

A Ptv. rendelkezései szerint a párt támogatásra jogosult, melyen belül megkülönböztetünk közvetett (adókedvezmények) és közvetlen (költségvetési pénzforrások) előnyöket. A központi költségvetésről szóló törvényben (jelenleg hatályos: 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről) a pártok támogatására fordítható összeg 25%-át az Országgyűlésben az országos listán mandátumot szerzett pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeg, az országgyűlési választások eredménye alapján a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire leadott szavazatok arányában illeti meg a politikai csoportokat.¹⁸ Ezek alapján például a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség 967,8 millió forint, a Jobbik Magyarországért Mozgalom 510,3 millió forint, a Párbeszéd Magyarországért Párt 91 millió forint támogatásra jogosult 2019-ben. Országos listán mandátumot nem szerzett pártok közül a Momentum Mozgalom (44,3 millió forint) és a Magyar Kétfarkú Kutypárt (24,6 millió forint) részesül ilyen juttatásban.¹⁹

Nem jogosult támogatásra az a párt, amely a szavazáson részt vett választók szavazatának 1%-át nem szerzi meg (így például az Együtt – A Korszakváltók Pártja a megszerzett 0,66%-kal).²⁰

A párt a költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében a Ptv.-ben meghatározott gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytathat (a

¹⁷ Ptv. 4. § (3)-(4) bek.

¹⁸ Ptv. 5. §

¹⁹ Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény I. melléklet

²⁰ <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/orszlist.html> (2019. 04. 10.)

korlátozás azt szolgálja, hogy ne hogy felmerüljön a gyanú, hogy a közhatalomhoz kapcsolódó tevékenységük során szerzett információkat felhasználják a gazdálkodásuknál, illetve, azt elkerülendő, hogy a párt – mint adóalany – a végrehajtó hatalom részét alkotó adóigazgatási szerv általi ellenőrzése legyen szükséges).²¹ Politikai céljainak és tevékenységének megismertetése érdekében kiadványokat jelentethet meg és terjeszthet, a pártot szimbolizáló jelvényeket és más ilyen célú tárgyakat árusíthat, valamint pártrendezvényeket szervezhet, illetve a tulajdonában álló ingatlanokat és ingókat díj ellenében hasznosíthatja és elidegenítheti. Az említett tevékenységek végzése után társasági adót (az 1996. évi LXXXI. törvény alapján ez jelenleg 9%) nem kell fizetnie. További bevételszerzés céljából egyszemélyes korlátozott felelősségű társaságot alapíthat, azonban más gazdasági társaságban részesedést nem szerezhet, pénzeszközeit (részvényvásárlás kivételével) értékpapírba fektetheti.²²

II.2.2. A vagyon sorsa pártmegszűnés esetén

A Ptv. külön rendelkezik a párt vagyonáról megszűnése esetére, három esetet meghatározva. Amennyiben más párttal összeolvad, más pártba beolvad, vagy több pártra válik külön, a vagyon a jogutód párt tulajdonába kerül (szétválás esetén a vagyon megosztásának arányát és módját a párt szétválasztási tervben határozza meg).²³ Ha kimondja feloszlását, vagy a bíróság feloszlátja, megszünteti vagy megállapítja megszűnését, a hitelezők kielégítése után fennmaradó vagyonát az Országgyűlés által létrehozott alapítvány tulajdonába kell adni.²⁴ Amennyiben a párt feloszlásának kimondásával szűnik meg, az alapítványt maga is létrehozhatja, vagy a hitelezők kielégítése után fennmaradó vagyonát már működő alapítvány javára is felajánlhatja.²⁵ A Ptv. szerint tehát a párt vagyona akkor sem osztható fel a tagok között, ha a párt jogutód nélkül szűnik meg. Ennek indokai egyrésztől, hogy a párt állami költ-

²¹ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. ... 358.o.

²² Ptv. 6. §

²³ Ptv. 7. §

²⁴ Ptv. 8. § (1) bek.

²⁵ Ptv. 8. § (2) bek.

ségvetési támogatásban részesült, másrészt politikai tevékenységéhez egyéb anyagi támogatást kapott, azért elfogadhatatlan lenne az, ha a felhalmozódó vagyont a tagok egymás között osztanák fel.²⁶

II.3. A parlamenti pártfrakciók finanszírozása, valamint az országgyűlési képviselők javadalmazása és a tevékenységükhöz kapcsolódó támogatások

II.3.1. A parlamenti pártfrakciók finanszírozása

Magyarországon az 1990-ben lezajlott szabad választások után, a többpárti parlament megalakulását követően vetődött fel a parlamenti munkához elengedhetetlen képviselőcsoportok (a pártfrakciók) anyagi feltételeinek szabályozásának kérdése.²⁷

Az 1990. évi LVI. törvény az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről rendezte a témakört, ám e normanyagot már a 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (a továbbiakban: Ogytv.) tartalmazza. E jogszabály a pártfrakciók számára pénzbeli juttatást nyújt, felszerelt irodahelyiséget biztosít, valamint a munkát segítő szakszemélyzet fizetéseinek állami átvállalását írja elő.²⁸

A képviselőcsoport a működésével járó kiadásokra havonta a képviselői „alapilletmény” tizszeresének, valamint – a képviselőcsoporthoz tartozó képviselőként – kormánypárt esetén az imént említett illetmény 30%-ának, ellenzéki párt esetében 40%-ának megfelelő összegre jogosult az Országgyűlés Hivatala költségvetéséből.²⁹ További támogatásként a képviselőcsoport – működésének, valamint a képviselők képviselői tevékenységének biztosítására – térítésmentesen az Országházban vagy az Országgyűlés Irodaházában irodákra, az ezzel kapcsolatos kiadások finanszírozására, illetve a működéshez szükséges irodai berendezésre és felszerelésre, továbbá az Országgyűlés Hivatalánál foglalkoztatott személyek segítségére jogosult (a képviselőcsoport létszámától függően 5-15 fő).³⁰

²⁶ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. ... 359. o.

²⁷ Petrétei Magyarország alkotmányjoga I. ... 361. o.

²⁸ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. ...361. o.

²⁹ Ogytv. 113. § (1) bek.

³⁰ Ogytv. 114. § (1) bek.; 115. § (1)-(2) bek.

II.3.2 Az országgyűlési képviselők javadalmazása és a tevékenységéhez kapcsolódó támogatások

Az Ogytv. nemcsak a kifejtett pártfrakciói finanszírozást, hanem a frakciók tagjainak, maguknak az országgyűlési képviselőknek járó tiszteletdíjat és egyéb, a tevékenységükhöz kapcsolódó támogatásokat is szabályozza. A képviselők tisztsége tulajdonképpen „tagság a parlamentben”, ami azt jelenti, hogy mandátumuk és legitimációjuk alapján, a vonatkozó szabályozás által kialakított jogállásuk szerint vesznek részt az Országgyűlés tanácskozásában és munkájában.³¹ A képviselők jogai kapcsán különbséget tehetünk a tisztsége gyakorlásához szükséges jogai, illetőleg azok között, amelyek kifejezetten a sajátos helyzetét garantálják.³² Az utóbbiakhoz tartozik például a képviselők munkajogi és társadalombiztosítási jogállással, valamint a javadalmazási rendszerrel összekapcsolódó jogosultságuk.

A képviselő eskütételének időpontjától megbízatásának megszűnéséig tiszteletdíjra jogosult, mely alapdíjból és pótdíjból áll. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra megállapított képviselői tiszteletdíj havonta a Központi Statisztika Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset háromszorosának megfelelő összeg (ez 2018. 08. 01.-től 891.000 forint).

Amennyiben a nemzetgazdasági havi átlagos bruttókereset alacsonyabb a tárgyévet megelőző második évre vonatkozó, hivatalosan közzétett kereset összegénél, akkor a tiszteletdíj összegét az utóbbi (magasabb) alapulvételével kell megállapítani.³³

Abban az esetben, ha a képviselő egy állandó bizottság vagy a nemzetiségeket képviselő bizottság tagja, tiszteletdíja az előbb említett összeg 1,2-szerese (számszerűsítve: 1.069.200 forint), ha a törvényalkotási bizottság vagy legalább kettő állandó bizottság tagja, akkor az „alapösszeg” 1,4-sze-

³¹ Petrétai József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 48. o.

³² Petrétai: Magyarország alkotmányjoga II. ...53. o.

³³ Ogytv. 104. § (3) bek.

rese³⁴ (1.247.400 forint³⁵).³⁶ A kiemelt bizottsági juttatás a bizottsági tagság megbízatásának időtartamára illeti meg.³⁷ A képviselőcsoport vezetője, az Országgyűlés elnöke, valamint a háznagy az alapilletmény kétszeresének (1.782.000 forint), míg a képviselőcsoportvezetőhelyettes az 1,7-szeresének (1.514.700 forint) megfelelő díjazásra jogosult.³⁸

A képviselő – egyes kivételekkel – állami szervtől egyéb jogcímen díjazásban nem részesülhet,³⁹ valamint esedékes tiszteletdíjának összege arányosan csökken, ha igazolatlanul nem vesz részt az Országgyűlés adott hónapban tartott ülésének (vagy üléseinek) napirendi javaslatában feltüntetett szavazásainak több mint egynegyedén.⁴⁰ Amennyiben a képviselő – ha bizottsági tag – a bizottsági ülések több, mint felén, de legalább három ülésen igazolatlanul nem vesz részt (ide nem értve a rendkívüli ülészakot), díja szintén arányosan csökken.⁴¹

A képviselői tevékenységhez kapcsolódó támogatások közül a törvény elsőként említi az üzemanyagkártyát. Az országgyűlési képviselő az általa – a saját vagy hozzátartozója használati jogát igazoló közokirat vagy teljes bizonyító erejű magánokirat alapján – megjelölt személygépkocsi forgalmi rendszámára szóló üzemanyagkártya használatára jogosult. Ez a kártya másra át nem ruházható, készpénzre nem átváltható. Az Ogytv. legalább 2500 kilométerre, maximum 6500 kilométerre elegendő üzemanyagot biztosít havonta, azonban ez 10%-tól 50%-ig emelkedhet, amennyiben a képviselő egyéni választókerületben megválasztott, a választókerület területnagyságától függően.⁴² A törvény szabályozza egyebekben a képviselői lakás- vagy szállodahasználattal, az irodai elhelyezést, az alkalmazotti költségtérítést és a mobiltelefon-szolgáltatás igénybevételét is.

³⁴ Ogytv. 104. § (1) bek.

³⁵ A Képviselők tiszteletdíja és a képviselők részére járó egyéb juttatások. <https://www.parlament.hu/documents/10181/1346723/kepviseloktiszteletdija+2017.pdf/d1888628-1c82-4a0c-a15e-22b353382897> (2019. 04. 17.)

³⁶ Ogytv. 104. § (2) bek.

³⁷ Ogytv. 104. § (4) bek.

³⁸ Ogytv. 104. § (6) bek.

³⁹ Ogytv. 106. § (1) bek.

⁴⁰ Ogytv. 107. § (1) bek.

⁴¹ Ogytv. 107. § (4) bek.

⁴² Ogytv. 109 § (1), (3), (4) bek.

II.4. A párt gazdálkodásának ellenőrzése

A pártnak, mint az egyesület különös formájának működésére és gazdálkodására a Ptv., a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályait kell alkalmazni.⁴³

A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) jogosult, két évente ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesülnek. Az ellenőrzési feladatait az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény és más törvények állapítják meg. Az ellenőrzés célja, hogy az ÁSZ – mint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve – független és szakmailag megalapozott véleményt adjon a pártok, mint ellenőrzött szervezetek gazdálkodásának törvényességéről.

Az ellenőrzés eredményeinek célzott felhasználói a nyilvánosság, a jogalkotó, továbbá a pártok szervezetei és tagsága. Ennek keretében megvizsgálja a Számvevőszék a párt pénzügyi kimutatását, a gazdálkodását és könyvvezetését, a működéshez igénybe vett források szabályszerűségét, valamint a korábbi ellenőrzések során megfogalmazott javaslatokban foglalt végrehajtását.⁴⁴ Az ellenőrzés szabályszerűségi ellenőrzés, vagyis annak a megállapítására irányul, hogy a pártok betartották-e a jogszabályok, egyéb szabályok és megállapodások előírásait.⁴⁵ A bizonyítékok megszerzésének eszközei lehetnek a megfigyelés (egy folyamat vagy eljárás lefolytatásának megtekintése), a szemrevételezés (nyilvántartások, dokumentumok, egyéb iratok vagy fizikai eszközök vizsgálata), információkérés (párton belül és kívül releváns személyektől írásban), megerősítés (párttól független, harmadik féltől érkező információ), illetve az elemző eljárások lefolytatása (adatok összevetése és ellenőrzése).⁴⁶ Az ÁSZ a mennyiségi és a minőségi szempontokra tekintettel értékeli a megszerzett bizonyítékokat, és azok alapján megállapításokat

⁴³ Állami Számvevőszék, Módszertani útmutató a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzéséhez, 2016. 1.1. pont https://www.asz.hu/storage/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/egyeb_utmutatok/modszertan_partok.pdf (2019. 04. 14.)

⁴⁴ Állami Számvevőszék, i. m. 1.2-es pont

⁴⁵ Állami Számvevőszék, i. m. 1.3-as pont

⁴⁶ Állami Számvevőszék, i. m. 5.4-es pont

tesz, következtetéseket von le,⁴⁷ az ellenőrzött párt részére javaslatot tehet. Amennyiben azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, a Számvevőszék elnöke az ügyész eljárását indítványozza⁴⁸, aki keresetével indítványozhatja a bíróságnál az egyesület feloszlását.⁴⁹

A pártok bár magánszemélyek által létrehozott szervezetek, de működésüknek a célja az állami döntés befolyásolása és végső soron a politikai-kormányzati hatalomból való részesedés, ezért az állampolgárok érdeke azt kívánja, hogy a pártok gazdálkodása lehetőleg minél nagyobb mértékben legyen nyilvános. A működés átláthatósága megkövetelhető annak a támogatásnak a fejében, amit a pártok a költségvetéstől kapnak.⁵⁰ A Ptv. előírja, hogy a pártok minden év május 31-ig pénzügyi kimutatást kötelesek közzétenni a Magyar Közlönyben, illetve, ha saját honlappal rendelkeznek, akkor ott is. A 479/2016. (XII.28.) Korm. rendelet a közzététel határidejét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az adott üzleti év (amely azonos a naptári évvel, kivéve az év közben alakulás, illetve a megszűnés esetét) mérlegfordulónapját (ami a megszűnés esetét kivéve december 31.)⁵¹ követő ötödik hónap utolsó napjára teszi. A nyilvánossághoz fűződő érdek továbbá szükségessé teheti, hogy bárki betekinthesen abba, hogy az adott párt milyen támogatói korrel rendelkezik, ezért a kimutatásban külön fel kell tüntetni az egy naptári év alatt adott, ötszázezer forintot meghaladó hozzájárulásokat, a juttatást adó megnevezésével és az összeg megjelölésével.⁵² Erre azért is szükség lehet, mert a kormányzati pozíciót szerző pártoknak lehetőségük nyílik arra, hogy különböző előnyöket juttassanak állami forrásokból (például állásokat vagy megbízásokat), és a közvéleménynek joga van tudni azt, hogy a juttatást az

⁴⁷ Állami Számvevőszék, i. m. 5.5-ös pont

⁴⁸ Ptv. 10. §

⁴⁹ Az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 11. § (4) bek.

⁵⁰ A pártfinanszírozás alapelvei, 2006. 10. o.

⁵¹ A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet 7. § (2) bek.

⁵² Ptv. 9. §

illető személy hozzáértése, kedvező ajánlata stb. indokolja-e, vagy csupán a korábban tett szívesség viszonzásáról van-e szó.⁵³

II.5. A pártfinanszírozás problémái

A magyar jogalkotás bár számos (többségében bemutatott) jogszabállyal igyekszik törvényes keretek közé szorítani a pártfinanszírozást, még mindig számos újraszabályozásra-átgondolásra váró kérdés van, amelyek megoldása – vagy legalábbis a megoldására tett kísérlet – a jövő feladata lesz.

A Korrupció Elleni Államok Csoportját (Group of States against Corruption - GRECO) az Európa Tanács 1999-ben hozta létre a tagországok korrupcióval szembeni törekvéseinek vizsgálata érdekében.⁵⁴ A GRECO jelenleg 49 tagot számlál (48 európai állam és az Amerikai Egyesült, központja Strasbourgban található; a tagok mellett megfigyelők (pl. az Európa tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az OECD képviselője) is részt vesznek a szervezet munkájában.⁵⁵ A GRECO legfontosabb célkitűzése, hogy segítse tagjai korrupció elleni küzdelmét egy olyan eljárás során, amely a kölcsönös értékelésen és egyenlő nyomásgyakorláson alapul.⁵⁶ Magyarországot a GRECO tagállamok szakértőiből álló értékelő csoport legutoljára 2015-ben vizsgálta, immáron negyedszerre, előtte 2007-ben, amikor is a pártfinanszírozás problémaköre volt a fókuszban. Súlyos kritikával illette a politikai finanszírozás rendszerét. A jelentésük kiemelte a pártok pénzügyeinek átláthatósági problémáit, a pártok független könyvvizsgálatának hiányát, a könyvelésük hiányosságait, illetve megkérdőjelezte az Állami Számvevőszék politikai pártokat célzó ellenőrzésének hatékonyságát, valamint szorgalmazta a politikai finanszírozási szabályok megsértésének szankcióinak felülvizsgálását.⁵⁷ A helyzet megol-

⁵³ A pártfinanszírozás alapelvei, 2006. 10. o.

⁵⁴ Council of Europe, Group of States against Corruption, <https://www.coe.int/en/web/greco> (2019. 05. 27.)

⁵⁵ Conseil de L'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption, Etats membres et observateurs, <https://www.coe.int/fr/web/greco/structure/member-and-observers> (2019. 05.27.)

⁵⁶ Transparency International – Magyarország, <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/nemzetkozi-jelentesek/greco/> (2019. 04. 18.)

⁵⁷ Transparency International – Magyarország, Harmadik értékelési kör, <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/nemzetkozi-jelentesek/greco/greco-harmadik-ertekelesi-kor/> (2019. 04. 18.)

dására számos ajánlást fogalmazott meg a GRECO, azonban a szituáció ma is nagyjából azonos azzal, mint ami az értékelés készítésének (2010) idején fennállt.⁵⁸

III. Hatályos törvényi szabályozás a kampányfinanszírozásról

III.1. Kampány meghatározása

Ahhoz, hogy a kampányfinanszírozásról beszéljünk, érdemes mindene-előtt meghatározni, hogy mi is a kampány? A kampány egy meghatározott időszakban, egy meghatározott cél érdekében végzett marketingkommunikációs tevékenységek rendszere. A kampánynak van kezdő és befejező időpontja, van célcsoportja, van koncepciója, és vannak előre meghatározott eszközei, valamint létezik az ezek használatához kidolgozott időzítésterv és médiaterv illetve egyéb eszközhasználati terv.⁵⁹

A tanulmány szempontjából az országgyűlési, önkormányzati és Európai Parlamenti választásokat megelőző kampány a mérvadó, illetve egészen pontosan az, hogy ezeket a kampányokat, ki hogyan, de legfőképpen miből finanszírozza.

III.2. A Magyar Államkincstár szerepe

A Magyar Államkincstár honlapján részletes tájékoztatást kaphatunk arról, hogy a választási kampányfinanszírozás hogyan működik. A legfrissebb adatok a 2018-as országgyűlési képviselőválasztásokról szólnak, mely szerint *„Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvény támogatást biztosít a pártok, országos nemzetiségi önkormányzatok és egyéni képviselőjelöltek számára a választást megelőző kampánytevékenységükhöz.”*⁶⁰

⁵⁸ Transparency International – Magyarország, GRECO – Negyedik értékelési kör. <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/07/GRECO-Negyedik-%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si-k%C3%B6r.pdf> (2019. 05. 02.)

⁵⁹ Ezzel szemben jogi értelemben az az időszak értendő alatta, amely alatt a jelöltek és programjaik bármilyen formában történő népszerűsítése zajlik. Ld. Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. ... 249. o.

⁶⁰ Magyar Államkincstár, Választási kampányfinanszírozás 2018. http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/valasztasi_kampanyfinanszirozaz (2019. 05. 10.)

Eszerint a törvény szerint támogatásra jogosult az országgyűlési képviselők általános és időközi választásán minden egyéni választókerületi képviselőjelölt; országgyűlési képviselők általános választásán minden pártlistát állító párt; országgyűlési képviselők általános választásán nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzat.⁶¹ Érdekeség, hogy a törvény lehetővé teszi, hogy a jelölt lemondjon az őt megillető támogatásról, a jelölő párt javára. Minden egyéni választókerületi képviselőjelölt fejenként egymillió forint összegű támogatásra jogosult.⁶² Ezt az összeget a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított fogyasztói árinдексzel évente növelni kell.

III.2.1 A megállapodás tartalma

A Kincstár a nyilatkozatok alapján az ugyanarra a pártra engedményezett támogatások tekintetében egy megállapodást köt a párttal. A megállapodást a párt képviselője a Kincstárnak a párt székhelye szerint illetékes megyei igazgatóságán kötheti meg.

A megállapodás a jelölt, mint kedvezményezett esetében tartalmazza:

1. a jelölt természetes személyazonosító adatait, lakóhelyét, adóazonosító jelét, telefonszámát és e-mail címét,
2. a Kincstár azonosító adatait,
3. a jelölt hozzájárulását, hogy a támogatás felhasználása és ellenőrzése céljából a megállapodásban megjelölt személyes adatát a kártya kibocsátója és a Kincstár kezelhesse,
4. a támogatás összegét, a támogatás rendelkezésre bocsátásának módját, feltételeit,
5. a támogatás felhasználásának határidejét,
6. az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Áhsz.) K3 Dologi kiadások rovatba tartozó, a kampánytevékenységgel összefüggésben elszámolható költségeket és az elszá-

⁶¹ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény

⁶² Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény

moláshoz szükséges bizonylatok körét,

7. a kincstári kártya használatával kapcsolatos általános szabályokat,
8. a jelölt nyilatkozatát a kincstári szabályzat és az annak részét képező Általános Szerződési Feltételek megismeréséről és annak elfogadásáról,
9. a támogatás jogosulatlan igénybevételének jogkövetkezményeit, a befizetés rendjét,
10. annak kikötését, hogy ha a jelöltre leadott érvényes szavazatok száma nem éri el az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, illetve ha a jelölt kiesik a választásból - a jelölt halála kivételével -, a támogatást köteles a Kincstárnak visszafizetni,
11. a támogatásról történő elszámolás határidejét,
12. a támogatás felhasználása ellenőrzésének a menetét, a hiánypótlás lehetőségét, a támogatás felhasználását alátámasztó bizonylatok teljes körű megőrzésének határidejét,
13. mellékletként a számlaösszesítő adatlapot.

A párt, mint kedvezményezett esetében tartalmazza:

1. a párt nevét, székhelyének címét, a párt nyilvántartási számát, adószámát, telefonszámát és e-mail címét,
2. a párt megállapodást aláíró képviselőjének természetes személyazonosító adatait, lakóhelyét, telefonszámát és e-mail címét,
3. A párt képviselője által a kártya használatára meghatalmazott személy természetes személyazonosító adatait, lakóhelyét, telefonszámát és e-mail címét,
4. a Kincstár azonosító adatait,
5. a támogatás összegét, a támogatás rendelkezésre bocsátásának módját, feltételeit,
6. a támogatás felhasználásának határidejét,
7. az Áhsz. K3. *Dologi kiadások* rovatba tartozó, a kampánytevékenységgel összefüggésben elszámolható költségeket és az elszámoláshoz szükséges bizonylatok körét,
8. a kincstári kártya használatával kapcsolatos általános szabályokat,
9. a párt nyilatkozatát a kincstári szabályzat és az annak részét képező Általános Szerződési Feltételek megismeréséről és annak elfogadásáról,

10. a támogatás jogosulatlan igénybevételének jogkövetkezményeit, a befizetés rendjét,
11. annak kikötését, hogy ha a támogatást a párt rendelkezésére bocsátó jelöltre leadott érvényes szavazatok száma nem éri el az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, illetve, ha a jelölt kiesik a választásból, a jelöltre eső támogatást a párt köteles a Kincstárnak visszafizetni (kivéve a jelölt halála esetén, ha ez még a szavazás előtt történt),
12. a támogatásról történő elszámolás határidejét,
13. a támogatás felhasználása ellenőrzésének a menetét, a hiánypótlás lehetőségét, a támogatás felhasználását alátámasztó bizonylatok teljes körű megőrzésének határidejét,
14. mellékletként a számlaösszesítő adatlapot, a támogatást a párt rendelkezésére bocsátott jelöltek feltüntetésével, valamint a jelöltek nyilatkozatainak másolatát.⁶³

III.2.2 A támogatás folyósítása és felhasználása

A 2013. évi LXXXVII. törvény 1. § (3) kimondja, hogy *„a támogatást kizárólag a választási kampányidőszak alatt, a választási eljárásról szóló törvény szerinti kampánytevékenységgel összefüggő dologi kiadások finanszírozására fordítható.”*

A támogatás folyósítása a gyakorlatban igen egyszerűen zajlik le: az értesítéstől (*„A jelölt nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedéséről - a jelölt párt megjelölésével együtt - a Nemzeti Választási Iroda a jelölt nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követő napon értesíti a kincstárt.”*⁶⁴) számított öt munkanapon belül a kincstár és a jelölt a jelölt kezdeményezésére megállapodást köt. Kincstári kártyafedezeti számlát nyitnak a részére, a jogszabályban meghatározottak szerint, és kincstári kártya kibocsátását kezdeményezi a kincstár.

A jelölt a kiadásait kizárólag a kincstári kártyával, vagy átutalással teljesítheti, a kártyáról pedig nem vehető fel készpénz, annak érdekében, hogy

⁶³ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról szóló 69/2013. (XII. 29.) NGM rendelet

⁶⁴ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény

nyomon követhető, ellenőrizhető legyen a költekezése. Ugyanezt a célt szolgálja a 2013. évi törvény azon rendelkezése is, hogy a kiadásokat a jelölt nevére, a számvitelről szóló törvény és az általános forgalmi adóról szóló törvény előírásainak megfelelően kiállított számla, számviteli bizonylat alapján lehet elszámolni, amelyen fel kell tüntetni az egyéni választókerület megjelölését.⁶⁵

A jelöltnek lehetősége van arra, hogy a nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követő napon lemondjon az állam által, a kampányhoz nyújtott támogatásról, és azt az öt jelöltő párt rendelkezésére bocsátja.⁶⁶ Ebben az esetben a Kincstár a párt kincstári kártyafedezeti számlájára folyósítja a támogatás összegét, amire ugyanazok a szabályok érvényesek, mintha a jelöltnek juttatták volna, azzal a különbséggel, hogy a költségekről kiállított számlát, illetve számviteli bizonylatot a jelöltő párt nevére kell kiállítani.⁶⁷

A támogatás alapja az országgyűlési képviselők általános választásán megszerezhető összes mandátum és ötmillió forintnak a szorzata.⁶⁸ Az országgyűlési képviselők általános választásán minden pártlistát állító párt a központi költségvetésből az eszerinti összeg 15%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább huszonhét, 30%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább ötvennégy, 45%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább nyolcvan, 60%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha minden egyéni választókerületben jelöltet állított.⁶⁹ A nemzetiségi önkormányzatok, melyek az országgyűlési képviselők általános választásán nemzetiségi listát állítanak, a központi költségvetésből, az 5. § szerinti összeg 30%-ával megegyező összegű támogatásra jogosultak.⁷⁰

A Magyar Államkincstár látja el a támogatások kezelésével kapcsolatos feladatokat legnagyobb részét, többek között nyilvántartást vezet a kedvezmé-

⁶⁵ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 1. § (6)

⁶⁶ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 2/A. § (1)

⁶⁷ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 2. § (5)

⁶⁸ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 5. § (1)

⁶⁹ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 3. § (1)

⁷⁰ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 4. § (1)

nyezettekről; nyilvántartást vezet a pártlistát állító pártokról; nyilvántartást vezet a nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatokról; nyilvántartást vezet a pártlistát állító párt által a vezető tisztségviselőkről tett nyilatkozatokról; ellenőrzi a pártlistát állító párt által tett, a párt vezető tisztségviselői adatait tartalmazó nyilatkozatban foglaltak hitelességét; nyilvántartást vezet a lemondásokról (csak általános választáshoz kapcsolódóan); megállapodást köt a kedvezményezettekkel (időközi választás esetén csak a jelölttel); intézkedik kincstári kártya kibocsátása érdekében; rendelkezésre bocsátja a támogatást; ellenőrzi az elszámolásokat; kezeli a kártyabirtokos esetleges panaszát; dönt az elszámolás elfogadásáról, a visszafizetési kötelezettségről; dönt a párt számára folyósított támogatással kapcsolatos visszafizetési kötelezettségről; figyelemmel kíséri a visszafizetéseket; visszafizetési kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén intézkedik az adók módjára történő behajtás érdekében; intézkedik a Kincstár honlapján tájékoztató és dokumentumok közzététele érdekében; igény esetén információt ad a kedvezményezettek, az Állami Számvevőszék, a sajtó, jogszabályban meghatározottak részére.⁷¹

A fenti feladatok ellátásában a Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságainak jelöltek támogatása esetében az egyéni választókerület szerint, lemondott támogatás esetén a párt székhelye szerint, illetékes Állampénztári Irodája vesz részt.⁷²

A választási kampány költségeinek korlátozása:

A kampány költségeinek korlátozásával a 2013. évi LXXXVII. törvény Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvény a 7. §-ban foglalkozik részletesen, ahol többek között kifejti, hogy a kampányidőszak alatt a jelölt, a jelölt és az őt állító párt, illetve a nemzetiségi listát állító nemzetiségi önkormányzat, maximum ötmillió forintot fordíthat jelöltenként a kampánytevékenységgel összefüggő kiadások

⁷¹ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról szóló 69/2013. (XII.29.) NGM rendelet

⁷² Magyar Államkincstár, Választási kampányfinanszírozás 2018. http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/valasztasi_kampanyfinanszirozaz (2019. 05. 10.)

finanszírozására.⁷³ A pártok által a kampánytevékenységre fordítható összeget alapvetően az határozza meg, hogy hány egyéni választókerületi jelöltet, hány országos listán indított jelöltet indít, de legfeljebb a mandátumok számát kell alapul venni.⁷⁴

III.3. A választási kampány költségeinek elszámolása és ellenőrzése

A jelöltnek az országgyűlési képviselők választása egyéni választókerületi eredményének jogerőre emelkedését követő 15 napon belül elszámolást kell benyújtania a kincstárhoz (csak abban az esetben, ha a 2§ szerinti megállapodást köt), amelyhez csatolnia kell az összes kifizetést igazoló bizonylat másolatát támogatás összegének felhasználásáról.⁷⁵

A Kincstár különösen azt ellenőrzi, hogy a kiadás az államháztartás szabályozása szerint a dologi kiadások körébe tartozik-e; a kiadás bizonylatolása megfelel-e a számvitelről szóló törvény és az általános forgalmi adóról szóló törvény előírásainak; illetve, hogy a kiadás kifizetése a kampányidőszak alatt kincstári kártyával vagy átutalással történt-e.⁷⁶

Ha a jelölt a megadott határidőn belül nem számol el a 2013. évi LXXXVII. törvény *Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről* szóló törvény 1. § szerinti támogatás összegével, akkor pénzbüntetést kell a Kincstár számára fizetnie. Abban az esetben, ha egyáltalán nem számol el a támogatással, a támogatás kétszeresét, ha pedig elszámol ugyan, de ezt, vagy ennek egy részét a Kincstár nem fogadja el, akkor a nem megfelelően elszámolt támogatás kétszeresét köteles folyósítani.⁷⁷

Ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, vagy a választási eljárásról szóló törvény

⁷³ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 7. § (1)

⁷⁴ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 7. § (4)

⁷⁵ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (1)

⁷⁶ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (2)

⁷⁷ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (3)

alaján kiesik, az 1. § szerinti támogatást köteles a kincstárnak visszafizetni. Ez alól természetes kivételt képez az az eset, ha a jelölt még a szavazás előtt elhunyt.⁷⁸

A Nemzeti Választási Iroda a választás egyéni választókerületi eredményének jogerőre emelkedését követő napon értesíti a kincstárt. A kincstár a befizetési kötelezettségről határozatot hoz, amellyel szemben fellebbezésnek nincs helye. A befizetési kötelezettség az azt követő tizenötödik napon válik esedékessé, amikor a kincstár határozatát a bíróság helybenhagyta vagy a keresetindításra nyitva álló határidő eredménytelenül telt el. Ha a jelölt a befizetési kötelezettségét a nem teljesíti időben, akkor a kincstár a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál kezdeményezi a tartozás adók módjára történő behajtását, illetve a kincstár kezdeményezésére intézkedik a tartozás adók módjára történő behajtásáról.⁷⁹

A pártlistát állító pártnak az eredményének jogerőre emelkedését követő 15 napon belül minden általa felhasználható támogatásról egy összesített elszámolást kell benyújtania a kincstárhoz, amelyhez csatolnia kell az összes kifizetést igazoló bizonylat másolatát. A kincstár az összesített elszámolás ellenőrzése során különösen azt ellenőrzi, hogy a kiadás az államháztartás szabályozása szerint a dologi kiadások körébe tartozik-e; a kiadás bizonylatolása megfelel-e a számvitelről szóló törvény és az általános forgalmi adóról szóló törvény előírásainak; a kiadás kifizetése a kampányidőszak alatt kincstári kártyával vagy átutalással történt-e.⁸⁰ A párt által fizetendő pénzbüntetés összege hasonlóan alakul, mint a feljebb leírtak.

A támogatás felhasználását az Állami Számvevőszék a választást követő egy éven belül, az országgyűlési képviselőhöz jutott jelöltek tekintetében kötelezően, hivatalból ellenőrzi a kincstárnál, szükség esetén a jelőlnél vagy jelöltet jelölő pártnál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításait közli a kincstárral. Ha az Állami Számvevőszék a számvévszéki ellenőrzés során a szabályozottól eltérő felhasználást állapít meg, akkor a jelölt vagy a

⁷⁸ 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről 8. § (4)

⁷⁹ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § (5)-(7)

⁸⁰ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8/A. §

jelöltet jelölő párt a kincstár által megállapított valamely feltétel nemteljesítésével összefüggő jogsértésekkel arányban álló összeget, de legfeljebb az 1. § szerinti támogatás kétszeresét köteles befizetni a kincstár részére.⁸¹

Minden jelöltnek és jelölő szervezetnek az országgyűlési választást követő 60 napon belül a Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hoznia a választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját. A választásra fordított állami és a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvényben meghatározott más pénzeszközök felhasználását az Állami Számvevőszék a választást követő egy éven belül az országgyűlési képviselőhöz jutott jelöltek és jelölő szervezetek tekintetében hivatalból, egyéb jelöltek és jelölő szervezetek tekintetében más jelölt vagy jelölő szervezet kérelmére ellenőrzi.⁸²Az ellenőrzés iránti kérelmet az országgyűlési képviselők választását követő 3 hónapon belül lehet benyújtani, a kérelemhez bizonyítási indítványt kell csatolni.

III.4. Problémák a kampányfinanszírozási rendszerrel kapcsolatban

Maximalizálva van az összeg, amit egy párt a kampányra költhet, jelöltenként 5 millió forint a limit. A becslések szerint azonban egy nagy párt kampánya nagyjából 2,5-3 milliárd forintba kerül. A két összegközt lévő különbség az, ami a mai napig kívül esik az ellenőrzésen.

További kockázatot jelent az állami támogatásokra utazó kamupártok megjelenése. 2017 végén az Országos Bírósági Hivatal adatai alapján 315 bejegyzett párt volt Magyarországon, 72 pedig bejegyzés alatt állt. A szavazás napjának kitűzése előtt alapított pártok mindegyike jogosult állami támogatásra, ami 106 egyéni jelölt állítása során akár 1 milliárd forintnyi költségvetési támogatást jelenthet (2017 novemberéig ez vissza nem térítendő támogatás volt). A példátlan számú versenyző megjelenése komoly költségvetési kiesést jelentene, ennek mérséklésére összpárti (184 igen szavazat) megegyezéssel ment át Gulyás Gergely és Répássy Róbert kampányfinanszírozást szigorító

⁸¹ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8/B. §

⁸² Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 9. § (1)-(3)

javaslata.⁸³

IV. Konklúzió

Dolgozatunk utolsó részében – megismételve a már akár elhangzott gondolatokat is, egyfajta összefoglaló jelleggel – a bemutatott témának kulcselemeit kiemelve, két fontosabb kérdéskört körüljárva (pártfinanszírozás hiányosságai és a pártok gazdálkodásának ellenőrzésének hatásosságát növelő lehetséges intézkedések) vázoljuk fel e terület általunk legfontosabbnak tartott problémáit és megválaszolásra váró kérdéseit.

A hatályos szabályozás elgondolkodtató megoldásai között lehet említeni, hogy nincs megállapítva törvényileg a költségvetési pártfinanszírozás éves mértéke (összegeként vagy valamilyen objektív mutatóhoz kötve), hanem azt az éves költségvetési törvény, vagyis a parlamenti pártok egyezsége rendezi. Az önmaguk felé irányuló bőkezűséget szemléletesen mutatja, hogy bár 1991-ben általában minden párt fölösleggel zárta az évet mérlegük tanúsága szerint (például az MDF 35 millióval, az SZDSZ 57 millióval), azért 1992 decemberében a következő évi költségvetési vitában az utolsó pillanatban felmerült képviselői módosító indítvány alapján majdnem egyharmadával emelték meg az előirányzott pártfinanszírozási összeget.⁸⁴

Továbbá, a költségvetési pártfinanszírozásban az a párt részesülhet, amely az előző parlamenti választásokon a választók szavazatainak legalább 1%-át megszerezte, ez a küszöb körülbelül 40-50 ezer szavazatot tesz ki, szemben például a német 0,5%-os aránnyal. Az új pártok feljövételében nem is ez jelenti a legnagyobb nehézséget, hanem az állami pénzek elosztásának szabályozása az arra jogosult pártok között. A döntő kérdés, hogy rendelkezik-e az adott párt a parlamentben önálló frakcióval, vagy sem, ugyanis az előbbieket az éves költségvetésben meghatározott összeg 25%-át osztják fel maguk között. Ez a megkülönböztetés az Országgyűlésbe bejutott és nem

⁸³ Nagy Teodóra: Pénz beszél – Párt- és kampányfinanszírozás 2018. http://www.hetek.hu/belfold/201801/penz_beszeli_part_es_kampanyfinansirozas_2018?fbclid=IwAR33Pm51RoZLeHlo4DOEISDaySngu5Mgr4o02Yf5-6JKb49LAKGRY0nmHH0 (2019. 05. 24.)

⁸⁴ Pokol Béla: Politikaelmélet Társadalomtudományi trilógia III. Budapest, Századvég Kiadó, 2004. 94. o.

bejutott pártok között a választási küzdelembe eséllyel beszállást és a finanszírozást olyan jelentősen megnehezítik az új pártok számára, hogy már alkotmányossági kérdéseket vet fel.⁸⁵

A záró rész második részében kifejtendő témakör a politikai pártok ellenőrzése. A pártok gazdálkodásának vizsgálatára az Állami Számvevőszék hivatott, egy olyan szervezet, amely közvetlenül a parlamentnek van alárendelve, feladat- és hatásköréről rendelkező törvény kétharmados támogatottságot igényel. A számvevőszék vezetőit a magyar közjogban példátlan hosszú időre, 12 évre választják, lehetőséget adva nekik a politikától való függetlenedésre. Ezek alapján a legitimitás és a függetlenség garanciája formailag biztosított, azonban a jogintézmény reformra szorul, jelenleg a pártok ellenőrzése egy lassú, tulajdonképpen utólagos könyvelési kontrollnak felel meg. Erre tekintettel az Átláthatóságot és elszámoltathatóságot a párt- és kampányfinanszírozásban című műhelykonferencián (Budapest, 2009. április 29.) számos észrevétel megfogalmazódott (mint például az ÁSZ bírságolási és nyomozási jogköreinek kiszélesítése, a soron kívüli vizsgálat lehetősége vagy a vizsgálat előtti értesítés eltörlése) amelyek mind az átlátható és elszámoltatható finanszírozás felé mutatnak. Azt, hogy az említett javaslatokat a törvényhozás megfontolásra, illetve kodifikálásra alkalmasnak találja-e, a jövő fogja megválaszolni.⁸⁶

⁸⁵ Pokol: i. m. 95.o.

⁸⁶ Horváth Anett: A pártfinanszírozás ellenőrzésének jelenlegi szabályozása. *Acta Humana* 2017/6. 117.-118. o.

Készült az Emberi Erőforrások NTP-SZKOLL-18-0013 sz.
Nemzeti Tehetségprogram pályázat keretében.