



Pázmány Law Working Papers
2011/38

**Jakab András: A külföldön élő
magyar állampolgárok választójoga
egyenlőségének kérdése a választási
törvény koncepciójában**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában

Az új választási törvény nemrégiben nyilvánosságra hozott koncepciója (a továbbiakban: a Koncepció) szerint a külföldön élő magyar állampolgárok csupán listás szavazatot adhatnak le, egyéni képviselőket nem választhatnának.¹ Vagyis a választások alkalmával nem két, hanem csak egy szavazólapot kapnak, azaz lényegében **fél szavazatuk lesz**. Az elkövetkezőkben azt vizsgáljuk meg, hogy ez miként egyeztethető össze a szavazatok egyenlőségének különféle jogi dokumentumokban rögzített elvével.

A ma hatályos **Alkotmányban** (1949. évi XX. törvény) a 71. § (1) bekezdése rendelkezik az egyenlő választójog elvéről. Az AB gyakorlata ezt igen szigorúan értelmezi: a szavazat egyenértékűségének követelménye abszolút; az Alkotmányból következő „egy ember – egy szavazat” elvének érvényesülése semmilyen indokból, még más alapjog biztosítása érdekében sem korlátozható.² A ma hatályos Alkotmánnyal tehát a koncepció nem lenne összeegyeztethető, de ez nem probléma, hiszen az Alkotmány december 31-én úgyszólván hatályát veszti (bár az erről szóló törvény, pontosabban törvényszám nélküli alkotmányerejű jogforrás egyelőre még várat magára).

A 2012. január 1-jén hatályba lépő **Alaptörvényben** számunkra a XXIII. cikk (4) bekezdése és a 2. cikk releváns. A 2. cikk ugyanis előírja a választójog egyenlőségét, amely éppúgy tiltaná a fél szavazatot, mint a ma hatályos Alkotmány. Csakhogy az alkotmányozó (előre gondolva e problémára) egy kivételszabályt fogalmazott meg a XXIII. cikk (4) bekezdésében, amely szerint „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez [...] kötheti”. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok szavazati joga akár teljesen kizárható lenne (ilyen irányú tervekről azonban nem tudni), másrészt pedig azt, hogy a külföldön élők akár fél szavazatot is kaphatnak (vagyis esetükben a szavazatok egyenlősége elvétől negatív irányban el lehet térni, erre utal a „teljességét” szó befűzése).³ Az Alaptörvénynek tehát nem mond ellent a Koncepció kérdéses része.

Vannak azonban olyan nemzetközi emberi jogi egyezmények, amelyek rögzítik a szavazatok egyenlőségének elvét, és amelyek Magyarországot is kötik. Ezekhez az alkotmányozó értelemszerűen nem tudott a XXIII. cikk (4) bekezdéséhez hasonló kivételszabályt fűzni.

A **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** (kihirdette: 1976. évi 8. tvr.) a 25. cikk *b*) pontjában írja elő az egyenlő választójog elvét. Ez azonban elsősorban a névleges értékre vonatkozik (*numerical value*) és nem az eredményértékre (*effect*),⁴ vagyis egyaránt elfogadható a többségi választási és az arányos választási rendszer is. Elfogadható továbbá a *proxy voting* (akadályoztatás esetén közeli családtag általi helyettesítés) – sőt, a *travaux préparatoires* szerint a családi választójog is, hiszen ez utóbbi esetben névlegesen

¹ Az íráshoz adott szakirodalmi tanácsaikért és kritikai megjegyzéseikért köszönettel tartozom Bodnár Eszternek, Csink Lórántnak, Györfi Tamásnak, Halász Ivánnak, Hegedűs Dánielnek, Majtényi Baláznak, Pap András Lászlónak, Pozsár-Szenmiklósy Zoltánnak, Salát Orsolyának, Sonnevend Pálnak, Tölgyessy Péternek és Trócsányi Lászlónak.

² 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 250.

³ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-Orac 2011) 225.

⁴ Manfred NOWAK: *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (Kehl e. a.: NP Engel, 2. kiadás 2005) 581. A formálisan egyenlő, de a választókerületek látványos eltérése miatt eredményében eleve látványosan kisebb értékűre determinált szavazatok is sértik az elvet, lásd a legutóbbi releváns esetet: *Mátyus v. Slovakia* No. 923/2000 (22 July 2002), amelyben az önkormányzati választásokon egyazon városban (Rozsnyó) az egyik önkormányzati képviselői választókerület 200 szavazóval, a másik pedig 1400-zal rendelkezett. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága jogsértőnek találta a megoldást; érdemben Szlovákia sem védekezett, a jogsértést beismerte, és szervezési hibával magyarázta az esetet.

egyenlő a választójog, csak nem a gyermekek gyakorolják azt.⁵ Ha azonban egyeseknek névlegesen is több vagy névlegesen is kevesebb szavazata van, mint másoknak (akármilyen okból is), az már sértene az Egyezségokmányt.⁶ Márpedig a Konceptió névlegesen is kevesebb (ti. fél) szavazatot biztosít a határon túliaknak, vagyis ez a megoldás sérti az Egyezségokmányt. Tehát ha a mostani Konceptiónak megfelelő választási törvény keletkezne, az valószínűleg kínos magyarázkodásra fogja majd kényszeríteni Magyarországot az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága előtt.

De nemcsak az ENSZ emberi jogi egyezményei szempontjából problémás az elképzelés, hanem az európai rendszerben is. A strasbourgi joggyakorlat szerint ugyanis az **Emberi Jogok Európai Egyezménye** 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke közvetve előírja a választójog egyenlőségét (noha ez kifejezetten így nem szerepel a szövegben).⁷ Az ettől való eltérést a nemzeti kisebbségek védelme érdekében tartotta elfogadhatónak az Emberi Jogok Európai Bizottsága (nemzeti kisebbségek pozitív diszkriminációja).⁸ De az is megengedhető az Egyezmény szerint, ha általában véve (hazai) lakóhelyhez kötik a választójog gyakorlását, vagyis nem kötelező a külföldön élő állampolgároknak azt megadni.⁹ Olyan megoldás azonban nem lehetséges, hogy fél szavazatot adunk, ez ugyanis egyezményesértő lenne.¹⁰

A Konceptió tehát két nemzetközi egyezménynek is ellentmond. A törvényhozónak lehetősége van arra, hogy ne adja meg a választójogot a külföldön élő választópolgároknak, és lehetősége van arra is, hogy megadja. Ha azonban megadja, akkor a teljes választójogot meg kell adnia. **Fél szavazat ugyanis nincs.** Mind belső jogilag, mind nemzetközi jogilag van bizonyos játéktér abban a tekintetben, hogy kik kapjanak szavazati jogot: egyes országokban már 16 éves kortól, máshol csak a 18. életévtől; egyes országokban minden börtönlakó szavazhat, másokban némelyeket kizárnak a választójogból, megint másokban mindet kizárják. Ha azonban egy állampolgár megkapja azt, akkor csak egész választójogot kaphat, felet nem.

Azokban az országokban, ahol biztosítják a választójogot a külföldön élőknek, ott vagy teljesen egységesen besorolják őket a hazai választási rendszerbe (eredeti honi lakóhelyükön beszámítva a szavazataikat: Ausztria, Finnország és Spanyolország; vagy pedig egy előre meghatározott, jellemzően fővárosi választókerületben beszámítva azokat: Lengyelország, Grúzia, Litvánia, Lettország, Moldávia), vagy egész külön képviselői keretet alakítanak ki számukra (Olaszország, Horvátország, Franciaország, Macedónia, Portugália).¹¹ Olyan

⁵ E/CN.4/SR.364.8.

⁶ Részletesebben: General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): 07/12/1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

⁷ *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54. Hasonlóan a Bizottság korábbi joggyakorlatából az egyenlőség mint abszolút (vagyis a 25. cikkben említett további jogokkal ellentétben nem korlátozható) jog: DR 54, 52ff., 68, § 3 (*Tête*).

⁸ DR 15, 247, 251 (*Lindsay*).

⁹ DR 9, 121 (122, 124, 125) (*X v. United Kingdom*); DR 15, 259, 262ff (*Alliance des Belges*).

¹⁰ Sőt, az Egyezségokmánytól eltérően az Egyezmény joggyakorlata egészen konkrét kritériumokat határoz meg az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében is: ezek szerint kisebb (10-15%-os) eltérések elfogadhatók, de ennél nagyobb eltérés már az Egyezmény sérelmét jelentené. Lásd a Velencei Bizottság véleményét: *Opinion No. 190/2002 CDL-AD (2002) 23: Code of Good Practice in Electoral Matters* 15. margószám.

¹¹ Áttekinti a különféle jogi megoldásokat a Velencei Bizottság 2011. június 17–18-i jelentése: *Report on out-of-country voting, Study No. 580/2010, CDL-AD(2011)022*. A jelentés különbséget tesz az állandóan és az ideiglenesen külföldön élők közt, és az utóbbiakra nézve megállapítja a választójog megadásának tendenciáját. A jelentés továbbá (a 99. pontban) az európai munkaerő-piaci mobilitásra adott válaszul bátorítja a tagállamokat a külföldön szavazás lehetőségének bevezetésére, bár elismeri, hogy erre jogi kötelezettségük nincs a tagállamoknak. Ciprus, Málta és Írország például egyáltalán nem biztosítja ezt a lehetőséget külföldön élő állampolgárainak.

féloldalas megoldás azonban sehol sincs, hogy egy vegyes választási rendszerben a honi listára szavazhatnak ugyan, de a honiakkal ellentétben egyéni képviselőjük már ne lenne.

A magyar törvényhozónak tehát végre el kellene döntenie, hogy megadja-e a szavazati jogot, merthogy jelenleg a „félíg megadni” hezitáló álláspontra helyezkedik. A döntést, hogy végül ezt megteszi-e, alapos nemzetpolitikai megfontolásoknak kell megelőzniük, amelyekről itt műfaji okok miatt nem szeretnénk említést tenni. Ha azonban ez a nemzetpolitikai döntés megvált, akkor ennek megfelelően kell választani a két lehetséges jogi opció közül: vagy igen (teljesen, nem csupán félíg), vagy nem. Harmadik lehetőség nincs.