

A BELFÖLDI LAKÓHELY KÖVETELMÉNYE, MINT AZ ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOG KORLÁTJA¹

KURUNCZI Gábor
megbízott oktató (PPKE JÁK)

Az Alaptörvény hatálybalépésével jogrendszerünk számos ponton változásokon esett át. Ennek egyik fontos pontja volt, hogy az aktív választójogosultság kapcsán az Alaptörvény a XXIII. cikk (4) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez [...] kötheti.” Jól látható tehát, hogy szemben a korábban hatályos Alkotmányunkkal,² az Alaptörvény az aktív választójog gyakorlásához a magyarországi lakóhely létének előírását már csak lehetőségként említi. Ezzel összhangban az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) az aktív választójog gyakorlásához nem is írja elő a magyarországi lakóhely követelményét, így már a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is részt vehetnek az országgyűlési választásokon.³

¹ A tanulmány a „Választás és demokrácia” – a Nemzeti Köszolgálati Egyetem KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001számú projektjében megvalósuló – kutatócsoport keretében végzett „Az általános választójog aktuális kihívásai” című kutatás keretében készült.

² Az 1949. évi XX. törvény, azaz a korábbi Alkotmányunk mind az aktív, mind a passzív választó jogosultság feltételül szabta a magyarországi lakóhely meglétét. Ennek oka elsősorban az volt, hogy az Alkotmány értelmezési rendszerében a lakóhely fejezte ki leginkább objektíven és semleges módon az adott politikai közösséghez való tényleges kötődést. Az Alkotmány ugyanis nem tekintette a politikai közösség részének azon kettős állampolgárokat sem, akik nem rendelkeztek magyarországi lakóhellyel: megkövetelte ugyanis a politikai közösséghez tartozáshoz a *tényleges kötődést*. Domahidi Ákos úgy fogalmazott ezzel összefüggésben, hogy a magyarországi lakóhely követelményének elhagyása – a *hatályos alkotmányos szabályok keretei között* – nem lenne összeegyeztethető az effektív kötődés követelményével. Ld. bővebben: DOMAHIDI Ákos: 70. § [Választójog] In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2482., 2484.

³ Szemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával (ld. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (2) bekezdését), valamint az Európai parlamenti választásokkal (ld. az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 2/A. §), ahol a vonatkozó anyagi jogi törvényi szabályok előírják a magyarországi lakóhelyet az aktív (az Európai parlamenti választások esetében a passzívhoz is) választójog meglétéhez.

A Vjt. által kialakított szabályozást⁴ azonban számos kritika érte. A legélesebb bírálatok szerint már önmagában a választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezőkre történő kiterjesztése is problémás, mivel így olyan személyek is befolyást gyakorolhatnak szavazatukkal az ország sorsára, akik nem itt töltik a mindennapjaikat, így az Országgyűlésnek és a Kormánynak a döntései sem hatnak ki az ő életükre. Választójogi szempontból azonban sokkal érdekesebb a választójog általánossága mellett (amely keretében az egyik alapvető megválaszolandó kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójogosultság nélkül), hogy sérti-e a választójog egyenlőségének elvét, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak országos pártlistákra voksolhatnak. További vizsgálandó kérdés lehet a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők esetében a levélben szavazás intézménye is, valamint annak kérdése, hogy mennyire tekinthető problémásnak, hogy a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok, akiknek van magyarországi lakóhelyük, nem szavazhatnak levélben, míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, a választás napján akár külföldön, akár belföldön tartózkodó választópolgárok azonban igen. Tanulmányomban a fenti kérdéseket veszem górcső alá. Fontosnak tartom azonban előljáróban rögzíteni, hogy az általános választójog belföldi lakóhelyhez kötöttségének vizsgálatához nem elégséges pusztán a jogi elemzést elvégezni. Ezen kérdéskör vizsgálata ugyanis megköveteli a politikai és szociológiai szempontok mérlegelését is. Ugyanis mind a közbeszédben, mind a politikai diskurzusban folyamatosan témát szolgált a belföldi lakóhely követelményének és a választójogosultságnak a kapcsolata.⁵ A teljes körű elemzéshez pedig szükséges ezen metajurisztikus elemeknek is a felvetése és – ahol lehetséges – a jogi diskurzusba való becsatolás. Emellett tanulmányom ezen fejezetében elengedhetetlennek tartom azoknak a politikai párbeszédnek, véleményeknek a megjelenítését (ismertetését) is, amelyek a választójogosultságnak a belföldi lakóhelyhez kötöttsége körében a rendszerváltást követően felmerültek. Ezen vélemények ugyanis szintén hozzájárulnak a kérdéskör alaposabb elemzéséhez.

1. A lakóhely fogalma és jelentősége a választójogi szabályozásban

A Vjt. 1. §-a a következőképpen határozza meg a lakóhely fogalmát: „[a lakóhely] a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti lakóhely, lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében a tartózkodási hely.”⁶ A

⁴ A Vjt. 12. § (3) bekezdése szerint: „[a] magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.” Azaz azon állampolgárok, akik nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel, egyéni jelöltekre nem szavazhatnak. A szavazás lebonyolítása tekintetében pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény úgy rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok előzetes regisztrációjukat követően levélben voksolhatnak.

⁵ Pl. http://index.hu/belfold/2017/08/20/a_tobbseg_nem_tamogatja_a_hataron_tuli_magyarok_szavazati_jogat/, valamint http://index.hu/belfold/2017/10/03/dk_ne_szavazhasson_aki_nem_elt_magyarorszagon/, továbbá: http://index.hu/belfold/2017/10/31/a_dk_megvonna_a_hataron_tuliak_szavazati_jogat/

⁶ A Vjt. által hivatkozott, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (2) és (3) bekezdése szerint pedig: „(2) A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe,

Vjt. tehát egy merev hivatkozással definiálja a lakóhely fogalmát. Fontos kiemelni, hogy a lakóhely pontos meghatározása és annak az egyes személyekhez kapcsolása, és ennek egy nyilvántartásban (jelen esetben a lakcímnnyilvántartásban) való rögzítése elengedhetetlen az állam megfelelő működése érdekében.⁷ Ennek pedig immanens eleme a lakcímnnyilvántartás és választói névjegyzék kapcsolata is (hiszen a Nemzeti Választási Iroda a lakcímnnyilvántartásból nyeri ki az adatokat, amely alapján a választói névjegyzéket összeállítja⁸). Jelen kutatás keretében az egyik megválaszolendő kérdés tehát, hogy a belföldi lakóhely megléte lehet-e (elsősorban) az aktív választói jogosultság feltétele.

A magyar választójogi szabályozásban a lakóhely követelménye mindig is az aktív választói jogosultság egyik feltételként jelent meg, és kezdetben összekapcsolódott a vagyoni cenzussal, hiszen a vagyontárgyak határozták meg az illetőséget is (ld. pl. az országgyűlési követeknek népképviselőt alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §⁹).¹⁰ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk már az állandó lakóhely fogalmát használta, aminek akkor felelt meg a választójogosult, ha legalább egy éve ugyanazon községben lakott vagy ott lakással bírt.¹¹

amelyben a polgár él. A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonánál használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. (3) A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.”

⁷ Ld. bővebben: BERKES Lilla: A lakcímnnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Nemzeti Közszeigazgatási és Tankönyv Kiadó, 2013.15–37.

⁸ Többek között emiatt találta az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek az előzetes regisztráció kötelezettségét az 1/2013. (I. 7). AB határozatában a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok esetében, és emiatt tartotta azt elengedhetetlennek a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok viszonylatában (hiszen az ő esetükben az állam nem vezet nyilvántartást a lakóhelyükről).

⁹ 1848. évi V. törvénycikk 2. §: „[...] választók:

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

¹⁰ BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-Orac, 2014. [a továbbiakban: BODNÁR (2014)] 80.

¹¹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk 1. §-a szerint „az országgyűlési képviselőválasztói joga van a férfinemhez tartozó minden magyar állampolgárnak, ha a választói életkort elérte, állandó lakóhelye van és a választói joghoz megkívánt különös kellékek valamelyiké-

Az 1919-es választási szabályozás (5.985/1919. ME. rendelet) szerint pedig a választásra jogosultnak legalább fél év óta ugyanabban a községben kell laknia.¹² A helyben lakás időtartamát az 1922-es ME. rendelet (2.200/1922. ME. rendelet) két évre,¹³ az 1925-ös törvény¹⁴ és az 1938-as törvény pedig hat évre szigorította.¹⁵ Hollósi Gábor tanulmányában azonban kiemeli, hogy a helyben lakás megkövetelt időtartama alól számos és egybehangzó kivételt találunk a fenti jogszabályokban. Az 1919. évi ME. rendelet az egy helyben lakás alól egyrészt azokat mentesítette, akik a rendkívüli viszonyok miatt kényszerültek lakóhelyüknek az elhagyására, másrészt a közalkalmazottakat „általában” véve. Az 1922-es ME. rendelet az első kivételt törölte és azt egy új rendelkezéssel helyettesítette, amely az egy helyben lakás megkövetelt ideje alatt a lakóhely egyszeri megváltoztatását bárkinek lehetővé tette. Másrészt az 1922-es ME. rendelet a második kivétel alá esők körét jelentősen kibővítette: bármily rövid ideig tartó helyben lakás is elegendő volt tisztviselőknak, tanároknak és lelkészeknek, továbbá mindazoknak, akik középiskolát végeztek és állandó állással rendelkeztek.¹⁶ A változást az 1945. évi VIII. törvény hozta meg, ez ugyanis feltételként már csak azt határozta meg, hogy az állampolgár 1945. szeptember 1-jén rendelkezzen lakhellyel.¹⁷ Az 1947-es választójogi törvény (1947. évi XXII. törvénycikk) pedig a választói névjegyzék összeállítása vagy helyesbítése évének május 1-jén való Magyarországon lakást követelt meg.¹⁸ Az Alkotmány átfogó módosítását végrehajtó 1989. évi XXXI. törvényig a választójogi szabályozás nem tartalmazott lakóhelyre vonatkozó előírást. Az Alkotmány módosítása azonban ismételten előírta az állandó lakóhely követelményét a választójoghoz. Az 1989. évi XXXIV. törvény pedig a szavazásban akadályozottként jelölte meg azt, ha valakinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye.¹⁹ Az 1994-es Alkotmánymódo-

nek megfelel. A 3. § pedig úgy fogalmaz, hogy a választói jogosultsághoz megkívánt állandó lakóhelye annak van, aki e törvény hatályosságának területén legalább egy év óta ugyanegy községben lakik, vagy lakással bír.”

¹² 5.985/1919. M. E. számú rendelet, 1. §.

¹³ 2.200/1922. M. E. számú rendelet, 1–3. §

¹⁴ 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1), 2. § (1) és 4. § (1)–(4).

¹⁵ 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1), 20. § (1), 21. § (1), 22. § (1), 24. § (1)–(4) bekezdései.

¹⁶ HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro publico bono – Magyar közgazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közgazgatás-tudományi szakmai folyóirata*, 2015/1. 123–124.

¹⁷ A nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikk 4. § (1) bekezdése szerint: „Nemzetgyűlési választójoga van minden magyar állampolgárnak, aki huszadik életévét betöltötte vagy a választói névjegyzék összeállításának évében betölti és 1945. évi szeptember hó 1-én Magyarország 1937. évi december hó 31-i határain belül lakott [...]”

¹⁸ Az országgyűlési választásokról szóló 1947. évi XXII. törvénycikk 5. §-a szerint „az 1945:VIII. tc. 4. §-a (1) bekezdésének első mondata akként módosul, hogy országgyűlési választójoga van minden magyar állampolgárnak, aki húszadik életévét betöltötte vagy a választói névjegyzék összeállításának, illetőleg helyesbítésének évében betölti, feltéve, hogy a választói névjegyzék összeállítása, illetőleg helyesbítésre évének május hó 1. napján Magyarországnak a békeszerződésben megállapított határain belül állandó lakóhelye van [...]”

¹⁹ Az 1989. évi XXXIV. törvény ezen szabályozása az Alkotmánybíróság 3/1990. (III. 4.) AB határozata nyomán került meghatározásra, amely döntésében az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősí-

sításban az állandó lakóhely fogalmát a „Magyar Köztársaság területén élő” kifejezés váltotta fel, 2002-ben pedig ismét a „lakóhely” fogalma került az Alkotmányba.²⁰

A választójognak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra való kiterjesztésére a hatályos szabályozás bevezetését megelőzően (de a rendszerváltást követően) is több kísérlet volt. Az első alkalomra 1993 őszén került sor, amikor is az Antall-kormány idején egy alkotmánymódosító javaslatban törölték volna el a választójognak a magyarországi lakóhelyhez kötöttségét. Ezzel kapcsolatban Boross Péter úgy fogalmazott, hogy „[a]z alkotmányos jogegyenlőség megköveteli, hogy külföldön élő honfitársaink ugyanúgy részt vehessenek a választásokon, mint az itthon élő állampolgárok”. Salamon László pedig kifejtette, hogy „[...] a választójog állampolgári jog, és minden magyar állampolgár joggal tart igényt gyakorlására.” Ellenzői oldalról Tölgyessy Péter azt emelte ki, hogy vérségi leszármazás elve miatt azt sem tudhatjuk pontosan, hogy mennyi magyar él külföldön. A vita eredményeképpen azonban a választójog kiterjesztésére ekkor nem került sor.²¹ A második kísérlet 2002-2003-ban történt, amikor is hazánk Európai Unió csatlakozására tekintettel került átalakításra a választójogi szabályozás, azonban a tényleges megvalósításra ekkor sem került sor.²²

A választójognak a lakóhely követelményéhez kapcsolódása tekintetében több elméletet különböztethetünk meg. Az egyik ilyen a ‘tagság elve’ (*principle of membership*), amely abból indul ki, hogy választójoggal a politikai közösségek tagjai (mint a népszuverenitás hordozói) rendelkeznek, akik pedig elsősorban az adott ország állampolgárai. Ebből pedig egyenesen következik, hogy az állampolgárok akkor is rendelkeznek a politikai részvételi jogokkal, ha az ország területén kívül élnek. E modellben is további két csoport határozható meg a szerint, hogy milyen választási rendszert alkalmaznak. Az első csoportban a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el (ez jellemző pl. Csehországban vagy Szlovákiában). A másik irány szerint a külföldön élő állampolgárok külön szavazókörzetet vagy listát alkotnak, és egy előre meghatározott számú mandátumot szerezhetnek meg (pl. Franciaország, Horvátország, Olaszország, Portugália).²³ Ehhez képest a ‘minden érintett elv’ szerint csak akkor kellene a külföldön élőknek választójogot biztosítani, ha pénzügyi értelemben hozzájárulnak az állam működéséhez (kontributivista szemlélet), vagy ha életükre kihatással vannak a kormányzati döntések (kauzális nézőpont). A ‘jogi megközelítés’ alapján azonban egyáltalán nincs lehetőség a külföldön élő állampolgárok számára választójogot adni, hiszen a kormányzat döntésének nincsenek jogilag alávetve.²⁴ Előfordulhat olyan megközelítés is, ahol az állam ahhoz köti a külföldön élő állampolgárainak választójogosultságát, hogy azok milyen régóta élnek hazájukon kívül. Ennek

tette a törvény azon részét, amely szavazásban akadályozottként jelölte meg azt, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik.

²⁰ BODNÁR (2014) i. m. 183.

²¹ Ld. bővebben KOVÁCS László Imre: A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően. In: CSERNY Ákos: *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 95–103.

²² Uo. 103–113.

²³ BODNÁR (2014) i. m. 180.

²⁴ Uo. 174–175.

indoka, hogy a hosszú időn keresztül külföldön élő személy egy idő után elveszti a kapcsolatát hazája politikai eseményeivel, nehezebben tudja azokat követni, és kevésbé érintik az ottani események. Egy további elmélet szerint pedig azt kell vizsgálni, hogy a választópolgárok figyelemmel kísérik-e eredeti hazájuk közéleti eseményeit. Ebben az esetben a jogalkotók bizonyos vélelmet állítanak fel, amelyek gyakorlatilag a külföldre távozástól számított időtartamban nyilvánulnak meg (így például Nagy-Britanniában az ország elhagyását követő 15 évig marad fenn a választójog, Ausztráliában 6 évig, Kanadában 5 évig).²⁵ Ennek az elvnek sajátos megtestesülése az uniós jogban alkalmazott Luxembourg-klauszula. Eszerint azok az uniós tagállamok, amelyekben a más tagállamok uniós polgárainak aránya meghaladja a választópolgárok 20 %-át, az aktív választójog gyakorlását öt éves helyben lakáshoz köthetik.²⁶

2. Nemzetközi tendenciák

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

Az ENSZ Emberi Jogi bizottsága szerint (25. általános kommentár, 11. pont), ha a szavazáshoz helyben lakási követelményt támasztanak, annak észszerűnek kell lennie, és nem eredményezheti egyes (például a hajléktalan) személyek kizárását. Ugyanezen pont szerint a választójog egyenlősége alapján minden szavazatnak ugyanannyit kell érnie, ennek azonban a tagállam választási rendszerének keretében kell megvalósulnia. A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményében (*Code of Good Practice in Electoral Matters*)²⁷ szintén részletesen foglalkozik a választójog lakóhelyhez kötésével. E szerint elfogadható lehet a választójog lakóhelyhez kötése. Azonban az aktív és a passzív választójogot biztosítani lehet azon állampolgároknak is, akik külföldön laknak.

A lakóhely problémája az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatában számtalan ügyben megjelent. Elsőként fontos rögzíteni, hogy a *Hilbe v. Liechtenstein*²⁸ ügyben hozott ítéletében kimondta az EJEB, hogy a választójog lakóhelyhez kötése nem *per se* észszerűtlen vagy önkényes követelmény. A kiindulási pont

²⁵ Uo.

²⁶ Ld. a Tanács 93/109/EK irányelve 14. cikk (1) bekezdését. E szerint:

- „(1) Ha valamely tagállamban azoknak a választójogi korhatárt elért uniós polgároknak a számaránya, akik a tagállamban laknak, de annak nem állampolgárai, 1993. január 1-jén meghaladja az e tagállamban lakóhellyel rendelkező választójogi korhatárt elért uniós polgárok teljes számának 20%-át, akkor e tagállam a 3., 9. és 10. cikktől eltérve:
- az aktív választójogot azokra az aktív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárokra korlátozhatja, akik már egy minimális időtartamon keresztül a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel; ez az időtartam legfeljebb öt év lehet;
 - a passzív választójogot azokra a passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárokra korlátozhatja, akik már egy minimális időtartamon keresztül a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel; ez az időtartam legfeljebb tíz év lehet [...]”

²⁷ Ld. a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 1.1. c) alpontja szerint.

²⁸ Ld. *Hilbe v. Liechtenstein*, Judgment of 7 September 1999., no. 31981/96.

tehát az emberi jogi bíróság szerint a választójog lakóhelyhez kötöttsége. Ezt erősíti meg a *Polacco and Garofalo v. Italy* ügyben hozott döntés is, amelyben megállapította az EJEB, hogy a nem helyben lakó polgárokat kevésbé közvetlenül és folyamatosan befolyásolják az ország napi problémái, és kevesebb az ismeretük is azokról. Emellett célszerűtlen, sőt egyes esetekben nem kívánatos (vagy lehetetlen), hogy a jelöltek bemutathassák programjukat a külföldön élőknek.²⁹ Az EJEB gyakorlata szerint tehát a választójog lakóhelyhez kötése azt a célt szolgálja, hogy a választásokon azok vegyenek részt, akiknek szoros kötődésük van az adott állammal, akik életét az ott hozott döntések közvetlenül befolyásolják. Ezen elvvel összhangban találta az EJEB a *Py v. France* ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezményével (a továbbiakban: EJEE) összeegyeztethetőnek, hogy az új-kaledóniai választásokon csak azok vehettek részt, akik tíz éve lakóhellyel rendelkeztek.³⁰ Ebből is következik azonban, hogy a lakóhely követelményénél az EJEB hangsúlyozza a helyi körülmények figyelembevételének fontosságát is. A választójog feltételeinek meghatározásakor az államoknak ugyanis széles mérlegelési joguk van, és az Európa Tanács tagállamai alkotmányos és választójogi jogszabályainak a sokszínűsége mutatja, milyen sokféle megoldás létezik egy-egy kérdésben. Minden választójogi jogszabályt az adott ország fejlődését figyelembe véve kell megítélni, így az a megoldás, ami az egyik rendszerben elfogadhatatlan lenne, igazolható lehet a másikban. Az államok széles mérlegelési jogát az korlátozza, hogy biztosítaniuk kell a „nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztásánál”.³¹ Az EJEB *Melnychenko v. Ukraine* ügyben is hangsúlyozta, hogy elsősorban a nemzeti hatóságok feladata, hogy megoldják a hazai jog értelmezésével kapcsolatos problémákat.³² Fontos azonban, hogy a lakóhelyhez kötés, mint feltétel szélsőséges esetben odáig is elvezethet, hogy egy területen élő valamennyi polgár ki van zárva a választójogból, ezért ennek megítélése alapos mérlegelést igényel.

A nemzetközi egyezményeken alapuló követelmények tisztázását követően érdemes megvizsgálni röviden az egyes országok gyakorlatát is a belföldi lakóhely követelményével összefüggésben. Általánosságban megállapítható, hogy az európai országok többsége megköveteli az aktív és a passzív választói jogosultsághoz a belföldi lakóhely meglétét – sok esetben már az alkotmány szintjén (ld. pl. Ciprus, Dánia, Finnország, Írország, Málta,³³ Szlovákia). Vannak azonban olyan országok is, amelyeknek az alkot-

²⁹ Ld. *Polacco and Garofalo v. Italy*, Judgment of 7 September 1999., no. 23450/94.

³⁰ Itt elsősorban a helyi körülmények figyelembevételének kötelezettsége a jelentős. Ez pedig elsősorban abból a rendelkezésből következik, amely szerint bármely állam kijelentheti, hogy az EJEE kiterjed minden olyan területre, amelynek nemzetközi kapcsolatait felelősséget visel. Az EJEE rendelkezéseit azonban ezeken a területeken a helyi körülményekre kellő tekintettel kell alkalmazni (ld. EJEE 56. cikk.) Az EJEB esetjoga szerint a követelményeknek pozitív és döntő megvizsgálására van szükség, a helyi körülményeknek pedig kényszerítő természetűeknek kell lenniük. Ilyen speciális körülménynek tekintette az EJEB az Új-Kaledónia történetében fennálló átmeneti időszakot, amely a teljes szuverenitás megszerzését előzte meg. Ld. *Py v. France*, Judgment of 11 January 2005., no. 66289/01.

³¹ Ld. *Podkolzina v. Latvia*, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

³² Ld. *Melnychenko v. Ukraine*, Judgment of 19 October 2004, no. 17707/02.

³³ Málta esetében külön kiemelés érdemel, hogy az Alkotmány 57. cikk c) pontja szerint nem elegendő a máltai lakóhely a választójog meglétéhez, hanem az is szükséges, hogy a választópolgár a névjegyzék

mánya csak a passzív választójog tekintetében írja elő a belföldi lakóhely létét. Így például a belga alkotmány 64. cikke kifejezetten megköveteli a passzív választójoghoz a Belgium területén meglévő lakóhelyet (de hasonló szabályozás figyelhető meg Luxemburg esetében is³⁴). Találhatóak azonban olyan európai országok is, amelyek biztosítják a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgáraik számára is a szavazati jogot. Így például Franciaországban az V. Köztársaság Alkotmányának 24. cikke szerint „a Franciaországon kívül élő franciákat a Szenátusban képviseleti jog illeti meg”. Norvégiában pedig választójoggal rendelkezik a 18. életévét betöltött norvég állampolgár, ideértve azt is, akinek nem Norvégiában van az állandó lakhelye.³⁵ Svédország szabályozása külön kiemelés érdemel, eszerint ugyanis minden olyan 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, aki lakóhellyel rendelkezik, vagy valaha azzal rendelkező Svédország területén.³⁶ Az olasz Alkotmány 56. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Képviselőház 630 tagjából tizenkettőt külföldi választókerületben választanak meg.³⁷ A lakóhely követelményével összefüggésben érdekes kiemelni Írországot, azzal együtt, hogy itt nem az Írország területén kívül élő íreknek adtak választójogot, hanem az ír alkotmány felhatalmazást adott a törvényhozásnak, hogy az ír állampolgárokon kívül más személyek számára is megadja az aktív szavazati jogot (így az 1985 óta a lakóhely-lyel rendelkező brit állampolgárok számára is).³⁸

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy az egyes európai országok gyakorlata rendkívül színes képet mutat.³⁹ Ezzel összhangban az EJEB ugyan észszerű korlátozásnak

összeállítását megelőző tizennyolc hónapból egybefüggően vagy összesen 6 hónapot Máltán töltsön.

³⁴ Ld. Luxemburg Nagyhercegség Alkotmányának 51. cikke.

³⁵ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 232.

³⁶ Ld. Svéd Alkotmány Harmadik fejezet 2. cikk (1) bekezdés, továbbá: uo. 246.

³⁷ 1999. szeptember 29-én az Olasz Köztársaság szenátusa végérvényesen jóváhagyta a 2509-B jelű törvényjavaslatot, amely az olasz alkotmány 48. cikkét módosította. A második bekezdésbe („A választójog egyéni, egyenlő, szabad és titkos. Gyakorlása állampolgári kötelesség”) a következőket iktatta be: „A törvény meghatározza a külföldön tartozó állampolgárok választójoga gyakorlásának követelményeit, más módozatait, és biztosítja ténylegességét”. Ld. továbbá: Stefano BOTTONI: A külföldön élő olaszok választójogáról. *Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom*, 2000/1. 129. Hasonló szabályozás figyelhető meg *Portugáliában* (ahol 231 képviselőből 4-et választanak meg a külföldön élő választópolgárok), *Horvátországban* (ahol 153 képviselő közül 3-at választanak a külföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok) és *Romániában* (itt 334 mandátumból 4 képviselői helyről döntenek a Románián kívül élő választópolgárok). Ld. FÁBIÁN György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. *De iurisprudentia et iure publico*, 6. évf., 2012/3. 11.; továbbá ld. CSERNY Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. [a továbbiakban: CSERNY (2014)]. In: CSERNY (szerk.) i. m.

³⁸ Ld. CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 196–197. Hasonló szabályozás más országokban is megfigyelhető. Így például *Uruguayban* az állandó lakos külföldiek 15 év után már szavazhatnak, anélkül, hogy állampolgárokká kellene válniuk. *Portugáliában* pedig a parlamenti választásokon és az országos népszavazáson a különleges jogállással rendelkező brazil állampolgárok is szavazhatnak. Ez a lehetőség főleg a viszonyossági gyakorlatból, a bilaterális megállapodásokból és a nyelvi-kulturális-történeti közelségből vezethető le. Ld. bővebben: HALÁSZ Iván: Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban. *Acta Humana*, 2007/3. 3–21.

³⁹ Egyes európai és Európa-n kívüli országok gyakorlatát ld. bővebben: FÁBIÁN i. m. 8–10.

tekinti a választójog lakóhelyhez kötését, korántsem „írja elő” azt egyetlen ország számára sem, mivel a helyi sajátosságok figyelembevételével, bizonyos esetekben (többek között az adott népcsoport diaszpóra szerű tagoltsága, vagy épp különböző határváltozások miatt – ami hazánk esetében is megjelenő érv) kifejezetten kívánatos lehet a lakóhely követelményének „elengedése” az aktív választójogi feltételek közül.

3. A magyar szabályozással kapcsolatban felmerülő kritikák

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

3.1. A belföldi lakóhely követelményének „eltörlése” miatt felmerülő – jogon kívüli – kritikák

Mint már korábban utaltam rá, a belföldi lakóhely előírásának kérdése körében számos metajurisztikus érv is megjelenik, amelyek vonatkozásában fontosnak tartom néhány szempont tisztázását, annak érdekében, hogy ezen érvek ne zavarják a valós alkotmányjogi kérdés (konfliktus) megértését és elemzését (illetve lehetséges feloldását).

A választójog lakóhelyhez kötöttségének kérdése – a rendszerváltást követően – érdemben tehát először 1993-ban merült fel.⁴⁰ Az akkori ellenzék körében többen is felszólaltak a belföldi lakóhely követelményének megtartása mellett, egyúttal a javaslat ellen. Ezek közül az egyik felszólaló így érvelt: „Nem támogatjuk azért, mert elvileg sem tartjuk helyesnek, hogy Magyarország legfontosabb belpolitikai kérdéseiben olyanok is döntsenek, akik nem élnek Magyarországon, akik nem adófizető polgárai az országnak, és akik a két választás között semmilyen formában sem tudják az általuk választottakkal kapcsolatos véleményüket elmondani, ráadásul sokaknak semmilyen kötődése nincs is már az országhoz.”⁴¹ Ezen érvelés a korábban ismertetett EJEB gyakorlatban sem ismeretlen, a testület ugyanis a *Polacco and Garofalo v. Italy* ügyben hasonló indokolással támasztotta alá a belföldi lakóhely előírásának szükségességét.

A fenti idézetben elhangzó érvek a Vjt. vitája során is felmerültek, elsősorban a szűkebb politikán kívüli oldalról.⁴² A leggyakrabban ismételt ellenérvek a belföldi lakóhely követelményének eltörlésével szemben tehát az adózás helyére, a tényleges politikai befolyásra, valamint a döntések határon túli magyarságra való hatásaira irányultak.⁴³

⁴⁰ Valójában először a korábban már idézett 3/1990. (III. 4.) AB határozat nyomán került szóba a választójog belföldi lakóhelyhez kötöttsége. Ennek eltörlésével kapcsolatos vita először azonban 1993-ban bontakozott ki.

⁴¹ KOVÁCS i. m. 99.

⁴² Ld. pl. http://velemenyevezet.blog.hu/2011/01/31/kap_szavazati_jog_nehez_kerdes; továbbá: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol

⁴³ Ld. CSERNY (2014) i. m. 27–28. A politikai vitában több hasonló érv is elhangzott. Így pl. „Álláspontunk szerint annak kell szavazni Magyarországot követendő politikájáról, aki itt él, részt vesz a közteher-

Az EJEB gyakorlatából a fenti érvekkel kapcsolatban két ügyet érdemes kiemelni. Egyfelől az *Oran v. Turkey* ügyet, amelyben az EJEB elismerte az állam jogos igényét arra, hogy korlátozza a külföldön élő állampolgárok befolyását a választás eredményére.⁴⁴ Ezzel szemben a *Vámos és társai kontra Magyarország* ügyben teljesen elmentésen érvelt a testület: lehetővé tette ugyanis az államnak, hogy a külföldön lakó állampolgároknak egy eljárási előnyt biztosítson (konkrét ügyben a postai szavazás lehetőségét), ami a másik oldalról hátrány az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.⁴⁵ Jól látható tehát – amire a korábbiakban is utaltam –, hogy az EJEB mindig a helyi sajátosságokra figyelemmel hozza meg döntéseit, így a fenti ellenérvekkel kapcsolatban sem tudunk egyértelmű iránymutatást meghatározni az EJEB gyakorlatából.

A politikai vitákban és a közéletben megjelenő kritikák tekintetében a fő megválaszolandó kérdés, hogy létezhet-e állampolgárság választójog nélkül. Az állampolgárokat ugyanis az Alaptörvény alapján jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik. Természetesen számos jogosultság (sőt kötelezettség) esetében maga az Alaptörvény alkalmaz szűkítő feltételeket. Például a békés gyülekezéshez való jog sem gyakorolható egyedül, hiszen annak fogalmi eleme a többes gyakorlás. Ehhez hasonlóan a választójog tekintetében is megjelennek korlátok, pl. az életkorhoz kötés, illetve az állampolgárság. Ahogyan fentebb az egyes országok gyakorlatánál láthattuk, a belföldi lakóhely követelményének előírása is egy gyakori szűkítő feltétel. Azonban ezzel együtt azt is láthatjuk, hogy az EJEB gyakorlatával összhangban annak eltörlése sem sérti az EJE előírásait. Mindezek figyelembevételével azonban álláspontom szerint az általános választójog immanens eleme, hogy az minden állampolgárra kiterjed, aki megfelel az általános feltételeknek (azaz például nagykorú és egyéb okból nincs kizárva a választójogból). Véleményem szerint ugyanis főszabály szerint az állampolgárság együtt jár a választójoggal. Egyetértve ugyanis Tóth Károly álláspontjával, úgy vélem, hogy a választójog általánosságának elve nem engedi meg a különbségtételt a választójogosultság megléte tekintetében az alapján, hogy valakinek az ország határain belül vagy kívül van a lakóhelye. Ennek oka, hogy a választójog csak úgy értelmezhető, mint állampolgársághoz kapcsolódó politikai alapjog,⁴⁶ amelyeket viszont az államok

viselésben, például fizet adót, másrészt pedig viseli döntéseinek a következményeit.” Ld. PÁL Gábor: Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia – A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése. In: CSERNY (szerk.) i. m. 189. Ld. továbbá: HASZNOS Viktória: Legyen-e a határon túli magyaroknak képvisellete az országgyűlésben? In: ANTALI Dániel Gábor – JAKÓ Nóra – SÜLYOK Márton: *Kérdőív az alkotmányozásról 2011*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011. 32. Továbbá: http://index.hu/belfold/2017/08/20/a_tobbseg_nem_tamogatja_a_hataron_tuli_magyarok_szavazati_jogat/, valamint http://index.hu/belfold/2017/10/03/dk_ne_szavazhasson_aki_nem_elt_magyarorszagon/, továbbá: http://index.hu/belfold/2017/10/31/a_dk_megvonna_a_hataron_tuliak_szavazati_jogat/

⁴⁴ Ld. *Oran v. Turkey*, Judgment of 15 April 2014., no. 28881/07 and 37920/07.

⁴⁵ Ld. *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

⁴⁶ Ld. bővebben: TÓTH Károly: A választójog. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG Orac, 2016. 204.

tipikusan a politikai közösség tagjainak,⁴⁷ azaz az állampolgároknak⁴⁸ tartanak fenn.⁴⁹ Trócsányi László ezzel összhangban azt is hangsúlyozza, hogy a határokon kívül élő magyar állampolgárok is egyértelműen a politikai közösség részei,⁵⁰ márpedig a választójogosultság feltétele az adott politikai közösséghez való tényleges tartozás.⁵¹ Így ugyan elfogadható korlátozás lehet a belföldi lakóhely előírása (mint ahogyan azt Magyarország is alkalmazza a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon), de főszabálynak a belföldi lakóhely előírásának mellőzését kell tekintenünk. Így, ha ezt a jogalkotó mégis előírja, akkor az előírás okát kell megindokolnia, és nem azt, ha adott esetben mégsem követeli meg azt a választói jogosultság feltételeként.⁵²

A fentiekben túl röviden érdemes azt is rögzíteni, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra ugyanúgy kiterjednek a belföldi jogszabályok, mivel azok esetében a személyi hatály (ha azt az adott jogszabály nem szűkíti le, mint ahogyan teszi azt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. §-a) minden magyar állampolgárra kiterjed, tartózkodik a világ bármely pontján. Így pl. ha egy belföldi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár Londonban elkövet egy bűncselekményt, akkor az nemcsak a Scotland Yard eljárását alapozza meg, hanem a magyar bűnüldöző hatóságokét is. Ezen példa természetesen számos más törvényre is igaz lehet (így a magyar Ptk. is alkalmazható lehet külföldön). Így azon érv, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra semmilyen esetben sem hatnak ki az Országgyűlés vagy épp a Kormány által hozott döntések, ebben a formában egész biztosan nem helytálló. A jogszabályok mellett természetesen említhetnénk a különböző gazdasági döntéseket is, amelyeknek szintén számos esetben lehet kihatása a határon túli magyarságra is. A Magyarországon történő adófizetés (ide nem értve a vásárlás során keletkező áfa-fizetés esetét) kérdése tekintetében (az ellenérvek között ugyanis gyakorta megjelenik azon érv, miszerint a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok nem itthon fizetnek adót) pedig egyetlen adatot érdemes rögzíteni: a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által közzétett 2017-es évre vonatkozó foglalkoztatottsági adatok szerint – a közfoglalkoztatottak számával együtt – a foglalkoztatottak

⁴⁷ Amelynek határait az állampolgársághoz kötéssel, esetleg a belföldi lakóhely megkövetelésével húzzuk meg.

⁴⁸ Az Alkotmánybíróság az 52/2009. (IV. 30.) AB határozatában kimondta, hogy az állampolgároknak fenntartott jogok tipikusan állam-közeli jogok, amelyek nagyrészt az állam működésében való részvételt teszik lehetővé.

⁴⁹ E tekintetben a német alkotmánybíróság is az állampolgári jogok közé sorolja a Bundestag megválasztására vonatkozó jogot. Ld. BODNÁR (2014) i. m. 79.

⁵⁰ TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: SCHANDA–TRÓCSÁNYI i. m. 68.

⁵¹ DOMAHIDI Ákos: 71. § [Választások alapelvei]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2688.

⁵² Orbán Balázs egy tanulmányában úgy fogalmaz, hogy nem tagadható, hogy a választójog sok esetben elválik az állampolgárság intézményétől, ugyanis a választójognak nem kizárólagos keletkeztető pozíciója az állampolgárság. Erre alapozva sokan igyekeznek azt indokolni, hogy a választójogot élesebben el kell választani az állampolgárságtól. Ezen törekvések azonban az állampolgárság jogintézményi devalválódásához vezethetnek. Ld. L. Sarah SONG: Democracy and Noncitizen Voting Rights. *Citizenship Studies*, vol 13., 2009. 615. Továbbá: ORBÁN Balázs: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: CSERNY (szerk.) i. m. 156.

száma nagyságrendileg 4,5 millió főre tehető,⁵³ azaz ennyi személy fizet ma személyi jövedelemadót hazánkban, amihez ha hozzászámoljuk az egyéni vállalkozókat, akkor is jól látható, hogy a több mint 8 millió választópolgárnak közel sem a teljes része fizet bármilyen jövedelem típusú adót ma Magyarországon – már csak azért sem, mivel a foglalkoztatottak számában nem kizárólag a magyar állampolgárok szerepelnek. Emellett pedig azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy számos olyan, belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgár létezik, akik külföldön dolgoznak, így jövedelem típusú adójukat is ott és nem itthon fizetik meg, mégis rendelkeznek választójoggal, és azt senki nem is vitatja el tőlük.

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

Ezen pontban tárgyalt – elsősorban jogon kívüli, vagy a választójog általánosságának és egyenlőségének elvétől különböző – ellenérvek között érdemes megjegyezni azt a 2014-es országgyűlési választások előtt megfogalmazott kritikát is, miszerint csak azért került kiterjesztésre a választójog a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokra, mivel a körükben a jobboldali kormánypártok (Fidesz és a KDNP) támogatottsága a meghatározó – így a kiterjesztésre csak politikai haszonszerzés szándékával került sor. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az általános választójog bővítésére mindig akkor kerül sor, amikor a mögött valamilyen politikai haszonszerzési szándék is megfogalmazódik.⁵⁴ Ha megvizsgáljuk a 2014-es országgyűlési választások eredményét, akkor láthatjuk, hogy a határon túli választópolgárok által leadott 127 633 érvényes listás szavazat közül 122 638 szavazat a Fidesz-KDNP listájára érkezett.⁵⁵ Ez a szavazatok több mint 96%-át jelenti. Ez alapján a fenti „vádát” nehéz lenne cáfolni, de úgy vélem, hogy arra nincs is szükség, mivel a választójog kiterjesztése – ahogyan azt az EJEB gyakorlatából is láthattuk – alkotmányos keretek között történt, így ezen eredmény szintisztán politikai kérdés (melyik párt támogatottsága a nagyobb a határon túl). Így ezen százalék tovább erősíti a fentebb megfogalmazott elvet a választójog általánosságának kiterjesztésére vonatkozóan. A másik hasonló jellegű ellenérv az volt a kiterjesztéssel szemben, hogy az túlzottan sok listás mandátum sorsáról tud dönteni, így adott esetben egy választást jelentős mértékben tud befolyásolni. Ezzel összefüggésben két dologra szeretném felhívni a figyelmet. Egyfelől, hogy a határon túli választópolgárokra – ahogyan azt a következő pontban részletesen kifejtem – csak ún. „félsvavazata” van, azaz csak pártlistára szavazhatnak. Így önmagában az a kritika,

⁵³ A KSH adatai szerint egészen pontosan 4 445 000 fő. Ld. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/fog/fog1710.html>

⁵⁴ Ld. 2013. október 2-án az Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) és a Mathias Corvinus Collegium (MCC) szervezésében került megrendezésre a „Lépések az általános választójog felé – a választójogosultak körének kibővülése és az ezzel kapcsolatos kihívások” c. szeminárium, amelynek keretében Jakab András kiemelte, hogy „[a]z általános választójog kialakulása részben történelmi szükségességek, részben különböző csoportérdekek beanalizálásának köszönhető”. Ld. <http://www.aceeeo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve>

⁵⁵ Ld. LÁSZLÓ Róbert: A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata. In: CSERNY (szerk.) i. m. 125–126.

hogy jelentős mértékben befolyásolhatják a választások kimenetelét, már önmagában féligazságnak tekinthető. A másik fontos szempont a 2014-es országgyűlési választások eredménye: a listákra összesen érkező 4 845 476 szavazatnak a külhoni listás szavazatok (127 633 szavazat) mindössze a 2,63%-át tették ki. Ez alapján pedig a külhoni voksok mindösszesen 2-3 parlamenti mandátumról döntöttek.⁵⁶ Így jelenleg azon állítás, miszerint a külhoni magyarság jelentős mértékben tudná befolyásolni a választások eredményét, semmiképpen sem tekinthető teljességgel igazoltnak.⁵⁷ Természetesen egy szorosabb belföldi választási eredménynél, illetve egy lényegesen jelentősebb létszámú határon túli választási részvételnél ez az állítás felülvizsgálatra szorulna (ha a jelenlegi kormánypártok támogatottsága a külhoni magyarság körében továbbra is 96% körül mozogna), de ebben az esetben sem lenne szabad elfelejteni, hogy a magyar országgyűlési választásokon alkalmazott vegyes választási rendszer 106–93 arányban az egyéni jelöltek felé billen, akikre pedig a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak.⁵⁸

3.2. A Vjt. által kialakított rendszer egyenlőségének kérdése

Az előző pontban tárgyalt, főképp politikai jellegű ellenérvek mellett a legtöbb vitát a Vjt. által kialakított szisztéma generálta. E szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok (a Vjt. 12. §-a alapján) csak egy szavazattal rendelkeznek (szemben a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokkal, akik egy országos pártlistára és egy egyéni jelöltre adhatják le voksukat), így csak valamely pártlistára szavazhatnak. A kritikai hangok leginkább a választójog egyenlőségének elvét vélik

⁵⁶ Érdemes megjegyezni, hogy a 2018-as országgyűlési képviselők választásán a Nemzeti Választási Iroda (NVI) statisztikai adatai szerint 462 550 regisztrációs kérelem érkezett be az NVI-hez a névjegyzékbe vétel iránt a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok részéről, és közülük 378 368 fői névjegyzékbe is vett az NVI (a levélben szavazók névjegyzékébe pedig 378 449 fő került felvételre). Így a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egy jelentősen nagyobb számú részvétellel nagyobb befolyást is tudnak gyakorolni a listás mandátumok kiosztására. Ez az állítás azonban csak akkor helytálló, ha a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok részvételi aránya alacsony. Abban az esetben ugyanis, ha a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok is nagy számban vesznek részt a parlamenti választásokon, akkor hiába nő a határon túli választópolgárok részvételi aránya a 2014-es adatokhoz képest, érdemben nem fog több parlamenti mandátumról dönteni az ő szavazatuk.

⁵⁷ Az egyes visegrádi országokban a külföldön élő választópolgárok szavazatának súlya a mandátumok kiosztásakor a következőképpen alakul: Csehországban kezdetben (2006-ot megelőzően) gyakorlatilag súlytalanok voltak ezen szavazatok, 2010-re azonban jelentősen megnőtt ezen szavazók száma és így azok szavazatainak a súlya is; Szlovákiában igen csekély hatással vannak ezen szavazatok a parlamenti választások arányára; Lengyelországban pedig egyes számítások szerint a külföldön leadott voksok nem befolyásolják a választás eredményét. Ld. HORVÁTH Attila – SKUTA Vivien: Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban. In: CSERNY (szerk.) i. m. 68–80.

⁵⁸ Egy további vizsgálandó kérdés lehet a külföldön élő választópolgárok irányába folytatott kampánytevékenység és annak megvalósítási nehézségei. Ez azonban túlmutat a jelen tanulmányon. Részletesebben ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In: CSERNY (szerk.) i. m. 197–209.

sérülni. A továbbiakban ezért a választójog egyenlőségének elvét és annak a kialakított rendszerrel való kapcsolatát tekintem át.

a) A választójog egyenlőségéről általában

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

- mindenkinek *ugyanannyi szavazata* van (például országgyűlési képviselő-választáskor kettő, mert külön szavazólap szolgál az egyéni választókerületi jelöltre és külön szavazólap a listára történő szavazáshoz⁵⁹);
- minden szavazat *ugyanannyit ér* (senkié sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs ún. „plurális szavazat”);
- a megválasztottak mindegyike megközelítően *azonos számú állampolgárt* képvisel (ennek a választókerületek kialakítása kapcsán van jelentősége⁶⁰).

A választójog egyenlősége, mint alapelv szoros kapcsolatban áll a választójog alapjogi jellegével: mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, a választójogának is egyenlőnek – számúnak és értékűnek – kell lennie. Ezért amennyiben a választójog egyenlőségének tartalma kerül alkotmányos vizsgálat alá, elsősorban alapjogsérelemet kell megállapítani, az alapelvsérelem csak másodlagos lesz.⁶¹

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán, a 809/B/1998. AB határozatában kifejtette, hogy a választójog egyenlőségének elve két oldalról közelíthető meg: egyfelől megköveteli, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen,⁶² másfelől, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek egy képviselő megválasztásánál. Az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatában⁶³ a szavazatok súlyával összefüggésben azt is megállapította, hogy „a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését. Bár a[z] (korábbi) Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való (azaz közvetett) érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez.” A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján azt fogalmazta meg, hogy „a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük.” Másként ítélandó meg az Alkotmánybíróság szerint azonban a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége

⁵⁹ Ez a helyi önkormányzati választások esetében csak településenként vizsgálható, ugyanis a választójog egyenlőségét mindig csak ugyanazon testület megválasztása vonatkozásában kérhetjük számon.

⁶⁰ Ld. TÓTH i. m. 207.

⁶¹ BODNÁR (2014) i. m. 114.

⁶² Fontos azonban kiemelni azt is, hogy az azonos értékű szavazati jog nem foglalja magában az eredményesség kritériumát, azaz nem jelenti azt, hogy mindenki szavazata egyenlő hatású lenne. Ld. bővebben: DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel, 2002. 17.

⁶³ Amelyet a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Indokolásának [36] pontjában is megerősített a testület.

a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet *indokolatlan* különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.

Eljárási értelemben a választójog egyenlősége azt jelenti tehát, hogy megközelítőleg azonos választópolgári szavazat eredményezzen ugyanannyi mandátumot. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni a 45/2008. (IV. 17.) AB határozatot. Ezen döntésében az Alkotmánybíróság egy népszavazási kérdés hitelesítésének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a választójog egyenlőségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lélekszámúnál kisebb községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. A testület szerint az, hogy ugyanúgy három önkormányzati képviselőt választanának a 20 lakosú községben és az 1299 lakosú községben is, olyan nagyarányú különbség a szavazatok súlyában, ami alkotmányosan nem indokolható és súlyosan sértené a választójog egyenlőségét. Ezzel összefüggésben azonban Bodnár Eszter ellentétes álláspontot fejtett ki: véleménye szerint a választójog egyenlősége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek részt (így például az országgyűlési választáson). Mivel azonban a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan nőnie.⁶⁴ Természetesen az Alkotmánybíróság is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókörzetek kialakítása során a választópolgárok számának egyenlősége nem abszolutilizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is.⁶⁵

A választókerületek kialakítása kapcsán az Alkotmánybíróság⁶⁶ és a Velencei Bizottság is többször állást foglalt. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) véleményében a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette a választójog egyenlőségét. A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét.⁶⁷ Emellett az állam objektív

⁶⁴ BODNÁR (2014) i. m. 107–108.

⁶⁵ Ld. továbbá: KURUNCZI Gábor: A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/24. 1–16.

⁶⁶ Ld. pl. a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság kimondta: „az „egy ember - egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. [...] E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható.”

⁶⁷ Eszerint a képviselői helyek elosztásának kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténnie, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek

intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy az államnak olyan választókerületeket kell kialakítania, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz lehetőséget biztosít arra, hogy minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya legyen. Ha ezt az állam elmulasztja, alkotmányellenes mulasztás áll fenn. Az intézményvédelmi kötelezettségből nem következik azonban, hogy az egyének alanyi joga lenne arra, hogy az állami cselekvésből vagy annak elmaradásából adott esetben keletkező kárát bíróság előtt érvényesítse.⁶⁸

A magyar választókerületi határok (az országgyűlési választások vonatkozásában) korábban hosszú ideig változatlanok voltak. Ezért alakulhatott ki az a helyzet, hogy némely választókerületbe több mint kétszeres számú választójogosult is tartozott a többihez viszonyítva, tehát súlyosan sérült a választójog egyenlőségének elve.⁶⁹ Ennek kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában, hogy: „alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához.”

A hatályos Vjt. előírásai szerint (összhangban a Velencei Bizottság ajánlásával) az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék túl a megyék, illetve a főváros határát, és az egyes választókerületekben a választópolgárok száma megközelítőleg azonos legyen. A Vjt. a választókerületek nagysága között maximum 15 %-os eltérést enged, és a választókerületeket (amelyeknek a meghatározását a Vjt. melléklete tartalmazza) kötelezően felül kell vizsgálni abban az esetben, ha azok nagysága közötti különbség a 20 %-ot meghaladja.⁷⁰

Tóth Károly a választókerületek kialakításával összefüggésben úgy fogalmaz, hogy hibás a választókerületi beosztást a választójogosultak, nem pedig a lakosság (állampolgárok) számához igazítani. Szerinte ugyanis utóbbiak változása viszonylag könnyen követhető, a választójogosultaké azonban bonyolultabb, de gyakorlatilag ehhez is (mindenképpen) a lakosság számából kell kiindulni. Az anomália szemléltetéséhez egy példát is felhoz: képzeljük el, hogy egy kisváros újabb lakótelepén viszonylag sok fiatal bérel önkormányzati lakást, amíg sajátot vásárolni nem tud. Gyermekeket vállalnak, s

számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójoggal várhatóan élők aránya. A földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők. Az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében). A képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban. A választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogultatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

⁶⁸ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? – Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011. 31.; idézi: BODNÁR (2014) i. m. 98.

⁶⁹ TÓTH i. m. 208.

⁷⁰ KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. *Közjogi Szemle*, 2014/1. 56–65.

ez oda vezet, hogy ebben a városrészben 2–3-szor több gyermek (vagyis választójoggal nem rendelkező polgár) él, mint a régi városrészben, azaz itt ugyanannyi lakosnak fele, harmada a választójogosult, ennek megfelelően tehát fele, harmada lesz az itt megválasztott képviselő az „óvárosiakhoz” képest, jóllehet az állampolgárok száma ugyanannyi.⁷¹

b) A Vjt. által kialakított rendszerrel szemben felmerülő kritikák és azok lehetséges megoldásai

A Vjt. elfogadása során a kialakított rendszer „egyenlőtlensége” került a középpontba. Jakab András pl. egy tanulmányában úgy fogalmazott, hogy bár sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából, sem az EJEE-ből nem származik arra nézve kötelezettség, hogy a külföldön élő állampolgároknak választójogot kellene biztosítani, ha az állam mégis így dönt, akkor annak a belföldön élőkkel azonos tartalmúnak és súlyúnak kell lennie.⁷² Ezen tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy azokban az országokban, ahol biztosítják a választójogot a külföldön élőknek, ott vagy teljesen egységesen besorolják őket a hazai választási rendszerbe (eredeti honi lakóhelyükön beszámítva a szavazataikat: pl. Ausztria, Finnország és Spanyolország), vagy egy előre meghatározott, jellemzően fővárosi választókerületben számítják be szavazataikat (pl. Lengyelország, Grúzia, Litvánia, Lettország, Moldávia), vagy pedig egész külön képviselői keretet alakítanak ki számukra (pl. Olaszország, Horvátország, Franciaország, Macedónia, Portugália).⁷³ Bodnár Eszter pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy a kialakított választási rendszer a választójog egyenlőségének elvétől való eltérést okoz, hiszen a választópolgárok szavazatának száma (és ezáltal a szavatok súlya) nem egyenlő, azaz a választójog egyenlősége kettős követelményének egyik elemét sérti.⁷⁴

A fentiek tükrében elsőként fontos rögzíteni, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában kiemelte azt a 63/B/1995. AB határozatában már rögzített gondolatot, miszerint „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét”,⁷⁵ e törvényhozói szabadságnak pedig csak az Alaptörvény szab kereteket. Az Országgyűlés tehát ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja. Úgy köteles tehát ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot

⁷¹ TÓTH i. m. 208., ld. továbbá az 1/2013. (I. 7.) AB határozat [71]. Ennek a későbbiekben a külföldi egyéni választókerületek kialakításánál is jelentősége lesz.

⁷² JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers 2011/38.*, 2-3.

⁷³ Uo. 3.

⁷⁴ BODNÁR Eszter: A határöntúliak választójogának egyenlősége. In: CSERNY (szerk.) i. m. 11–25. [a továbbiakban: BODNÁR (2014b)]

⁷⁵ Ld. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat Indokolás [33] pontja.

alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a választójog „olyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály [...] határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.”⁷⁶

Az Országgyűlés ezen szabadsága keretében, valamint az EJEB gyakorlatából fakadó követelmények (azaz a helyi sajátosságok) figyelembevételével döntött tehát úgy, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak országos pártlistákra voksolhatnak. Az országgyűlési vita során az előterjesztők úgy fogalmaztak: „[h]a valaki nem rendelkezik állandó lakóhellyel, akkor egyébként sem különösebben ésszerű, hogy állandó lakóhely szerinti egyéni körzeti jelöltre szavazzon, mert miután ő nem ott lakik, az az ember őt biztosan nem fogja képviselni, annak a körzetnek a dolgaiba meg nem is nagyon tud beleszólni.” A „félsvavazatos” rendszer bevezetésének egyik oka tehát a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egyéni választási rendszerbe történő becsatornázásának nehézsége volt. E tekintetben kérdés azonban, hogy e nehézség lehet-e önmagában legitim célja a választójog egyenlőségének követelményétől való eltérésnek, azaz végső soron az alapjog korlátozásnak. A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi szavazásának megvalósítása vonatkozásában két lehetőség merült fel: vagy valamelyik belföldi egyéni választókerület választópolgárai közé kellett volna besorolni a határon túli választópolgárokat, vagy pedig önálló külföldi egyéni választókerület(ke)t kellett volna létrehozni számukra. Utóbbi bevezetésére a Vjt. országgyűlési vitájában a T/5006/12.⁷⁷ és a T/5006/24.⁷⁸ számon előterjesztett módosító javaslatok tettek kísérletet (amelyek végül nem kaptak parlamenti többséget). Ezek szerint egy külföldi egyéni választókerületet kellett volna létrehozni, amelyben a kiosztható mandátumok száma az abban leadott szavazatok számától függött volna. A belföldi egyéni választókerület választópolgárai közé történő besorolás és a külföldi egyéni választókerület létrehozása is az egyenlőség elvének sérelmét igyekezett volna kiküszöbölni. Paradox módon azonban ezek bizonyos szempontból pont, hogy az egyenlőség elvét sértették volna. Az egyenlőség elvének általános kérdéseinél láthattuk ugyanis, hogy az azt is jelenti, hogy megközelítőleg ugyanannyi választópolgár válasszon meg egy egyéni választókerületben induló jelöltet. Ebből pedig az következik, hogy az egyéni választókerületeknek egymáshoz viszonyítva közel azonos számú választópolgárt (állampolgárt) kell magukba foglalniuk. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik ugyanis, hogy olyan választókerületeket kell kialakítani, amely a választójog egyenlőségét biztosítja, azaz lehetőséget biztosít arra, hogy minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya legyen.⁷⁹ Ezzel összhangban elsősorban arra a kérdésre kell választ adni, hogy alkotmányos keretek között megvalósítható lenne-e egy olyan választási rendszer, amely

⁷⁶ Ld. 63/B/1995. AB határozat.

⁷⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf>

⁷⁸ <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf>

⁷⁹ GÁRDOS-OROSZ i. m. 31.

a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok részére is biztosítja az országos listára való voksolás mellett az egyéni jelöltre történő szavazás lehetőségét is?

Elsőként vizsgáljuk meg azt az eshetőséget, ha csak egy külföldi egyéni választókerület jönne létre (mint ahogyan azt a fent említett módosító javaslatok szerették volna). Ebben az esetben a belföldi egyéni választókerületekhez képest a külföldi egyéni választókerület jóval nagyobb lélekszámú lenne, ami azonban ugyanúgy felvethetné az egyenlőség elvének sérelmét⁸⁰ (arról nem is beszélve, ha ebben az egyéni választókerületben esetleg nem is egy, hanem több mandátum kerülne kiosztásra), ugyanis ezen megoldás ellentétes volna az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában és a Velencei Bizottság 190/2002. számú iránymutatásában⁸¹ rögzített elvekkel. Ugyanez a helyzet állna elő abban az esetben is, ha több külföldi egyéni választókerület jönne létre, ráadásul ebben az esetben azzal a problémával is meg kellene birkóznia a jogalkotónak (már amennyiben meg akar felelni az Alkotmánybíróság és a Velencei Bizottság kapcsolódó iránymutatásának), hogy a külföldi egyéni választókerületek területi nagysága adott esetben a teljes Egyesült Államok területét felölelné (hiszen könnyen előfordulhat, hogy az Egyesült Államokban élő magyarság összlétszáma tenne csak ki egy belföldi egyéni választókerület szerinti lélekszámot). Hasonló gondot okozna és nemzetpolitikai oldalról szintén megnehezítené az ott élő magyar nemzetiség életét, ha Magyarország Erdély vagy épp a Felvidék területét kívánná saját hatáskörében egyéni választókerületekre felosztani. További nehézséget okozna a választójog egyenlőségének érvényesülése tekintetében az is, hogy az egyes külföldi egyéni választókerületeknek a lélekszáma erősen függne az ott élő külföldi állampolgárok regisztrálási hajlandóságától is.⁸² Mindezek alapján jól látható, hogy a külföldön élő választópolgárok számára a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokhoz hasonló kettős szavazati jog biztosítása számos nehézségbe ütközne, és amíg egyfelől kiküszöbölné volna a „félszavazat” miatti egyenlőtlenséget, egy másik szempontból (a választókerületek kialakítása szempontjából) épp, hogy egyenlőtlenséget eredményezne. Az sem jelentene hatékony megoldást, ha a külföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárokat a belföldi egyéni választókerületekbe sorolnák be, hiszen egyfelől ezáltal jelentősen befolyásolni lehetne az adott belföldi egyéni választókerület végeredményét (arra pedig nem lehetne jó megoldást találni, hogy az egyes egyéni választókerületekbe milyen szempontok alapján sorolnák be a határon túli választópolgárokat), ami pedig felvetné a garrymandering⁸³ kérdését, másfelől pedig felborulnának a belföldi egyéni választókerületek közötti arányok, amely megint csak sértené a választójog egyenlőségének elvét. Jól látható tehát, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében az egyéni választókerület(ek) alkotmányos elvekkel konform kialakítása ugyanúgy fel-

⁸⁰ Erre azonban láthatunk ellen példát is. Franciaországban és Portugáliában a külföldön élő állampolgárok részére létrehozott egyéni választókerületekben élő választópolgárok száma több mint a kétszerese a belföldi választókerületek választópolgári létszámához képest.

⁸¹ Ld. a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pont 2. alpontját.

⁸² A határon túli állampolgárok választási regisztrációjának szükségességét pedig az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában kifejezetten megerősítette.

⁸³ Ld. TóTH i. m. 208.

vetné a választójog egyenlőségének sérelmét, mint a jelenlegi „felszavazatos” rendszer, így a jelenlegi szisztéma bevezetésének legitim célja az egyenlőség elvét legkevésbé sértő megoldás kialakítása volt.

A fentiek mellett ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy a korábban ismertett nemzetközi példák (különösen az egyes országok – így pl. Olaszország – gyakorlata) alapján természetesen megvalósítható lenne a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében is a kettős szavazat lehetősége. Az Alaptörvényből ugyanis nem következik annak követelménye, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre, de annak ellenkezője sem. Ezzel összefüggésben azt is fontos hangsúlyozni, hogy hasonlóan a nemzetiségek kedvezményes mandátumának rendszeréhez,⁸⁴ a jogalkotónak lehetősége lenne egy kedvezményes rendszer kialakítására a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tekintetében (amely ugyanúgy összhangban állna az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével), amely alapján úgy biztosíthatná számukra az egyéni jelöltekre való szavazás lehetőségét, hogy a fentebb ismertetett követelményeknek (azaz a választókerületek közötti effektív egyenlőség előírásának) a kialakított egyéni választókerület(ek) nem felelne/felelnének meg. Ettől függetlenül az ebből következő, fentebb írt egyenlőség-sérellem ugyanúgy fennállna (csak a korábbiakban ismertetettekhez képest ellenkező előjellel).

A kettős szavazat biztosítása tehát álláspontom szerint nem oldotta volna fel a fennálló problémát, sőt azt csak tovább bonyolította volna. Kérdés ugyanakkor, hogy a „felszavazatos” miatti egyenlőtlenség ténye hogyan oldható fel alkotmányos érvekkel, egyáltalán lehetséges-e annak feloldása. Az EJEB a *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia* ügyben hozott döntésében rögzítette, hogy az ‘egy ember egy szavazat’ elve nem követeli meg a választójog ún. effektív egyenlőségét.⁸⁵ Az EJEB kifejtette ugyanis, hogy a választójog egyenlőségének elvéből nem következik, hogy minden szavazatnak szükségképpen egyenlő súlyúnak kell lennie a választás kimenetelét tekintve. Természetesen az EJEB ezen döntése csak akkor lenne teljesen helytálló a vizsgált probléma esetén, ha az ‘egy ember egy szavazat’ elve alatt azt értenénk, hogy egy embernek valójában két szavazata van, és az ebben való eltérést értelmeznénk úgy, ami az EJEB fenti döntéséből fakad. A „felszavazatos” rendszerből fakadó egyenlőtlenség esetleges feloldásának kiinduló pontja éppen ezért elsősorban az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata kell hogy legyen. Ebben a döntésében ugyanis kimondta az Alkotmánybíróság az előzetes regisztráció alkotmányosságának vizsgálata kapcsán, hogy a választópolgárok közössége nem képez homogén csoportot. A csoport-képzési tényező pedig nem más, mint a belföldi lakóhely megléte illetve annak

⁸⁴ Ld. KURUNCZI (2014) i. m.

⁸⁵ Ennek kapcsán Joseph Fishkin tanulmányában arra az álláspontra jut, hogy az egy ember egy szavazat doktrínája valójában meghatározott (jól körül határolt) csoportok erejének védelméről szól. Ezért álláspontja szerint a megválaszolendő fő kérdés, hogy e csoportokba valamennyi adott állam joghatósága alá tartozó személyt bele kell-e érteni, vagy csak a választójoghoz szükséges életkort elért állampolgárokat. Ld. bővebben: Joseph FISHKIN: Weightless Votes. *The Yale Law Journal*, 2012/4. 1888.; továbbá: Hans A. VON SPAKOVSKY – Elisabeth SLATTERY: *One person, one vote: Advancing electoral equality, not equality of representation*. <http://www.heritage.org/research/reports/2015/09/one-person-one-vote-advancing-electoral-equality-not-equality-of-representation>

hiánya. Márpedig ebből a szempontból a választópolgároknak két csoportja különíthető el: akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel és akik nem. A diszkrimináció pedig csak homogén csoporton belül értelmezhető.⁸⁶ Így ezen elvből következően azt mondhatjuk, hogy nem tekinthető indokolatlan különbségételnek az, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak csak egy szavazata van. Természetesen ebből a logikai okfejtésből kiindulva akár az is indokolható lenne, hogy a külföldi egyéni választókerületek lélekszáma eltérjen a belföldi egyéni választókerületekétől. Abban az esetben azonban, ha a belföldi és a külföldi egyéni választókerületek lélekszáma közötti különbséget ezen logika alapján elfogadjuk, akkor a „felszavazat” megoldását is alkotmányosnak és ezáltal szükséges korlátozásnak kell tekintenünk. Ebben az esetben is hangsúlyozni kell az EJEB azon álláspontját, hogy a lakóhely követelményével kapcsolatban (és ez a kialakított szabályozásra is vonatkozik) mindig figyelemmel kell lenni a helyi sajátosságokra. Így véleményem szerint minden egyes tényezőt figyelembe véve a jelenleg kialakított „felszavazatos” rendszer ugyan kétségtelenül sérti az egyenlőség elvét, az attól való eltérés az alapjogi teszt alapján szükségesnek tekinthető. Az arányosság kérdésének vizsgálata tekintetében pedig megállapítható, hogy a fentebb (az egyéni választókerületek megvalósítása vonatkozásában) ismertetett alternatívák tükrében, illetve azokhoz viszonyítva – amennyiben az egyenlőség elvének teljesen meg akarunk felelni, így a kedvezményes szabályok alkalmazását is elvetjük – a jelenleg alkalmazott „felszavazatos” rendszer arányos korlátozásnak tekinthető. Végetetül fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkének (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy *annak teljességét* magyarországi lakóhelyhez kötheti. Ebben az esetben pedig nem másra került sor, minthogy a jogalkotó a választójog teljességét (azaz mindkét szavazat leadásának lehetőségét) magyarországi lakóhelyhez kötötte.

3.3 A levélben szavazás „problémái”

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

A belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogának gyakorlásával összefüggésben a jogalkotó a Ve. megalkotásakor úgy döntött, hogy ezen választópolgárok szavazatukat levélben adhatják le.⁸⁷ A Ve. szabályai szerint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár⁸⁸ a választási levélcsomagot

⁸⁶ Ld. 1/2013. (I. 7.) AB határozat Indokolás [89]–[90] pontjait.

⁸⁷ A Ve. a 274–291. §-aiban rendelkezik a levélben szavazásról.

⁸⁸ A Ve. 266. § (2) bekezdése szerint „a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt [veszi fel az NVI], aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.” Jól látható tehát, hogy összhangban az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatával, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak külön regisztrálniuk kell a választói névjegyzékbe. A Ve. 97. § (1) bekezdés b) pontja

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

A levélben szavazás intézményével összefüggésben már a Ve. országgyűlési vitája során számtalan kritika fogalmazódott meg. A kritikai észrevételek egy része a levélben szavazás módszerével szemben hangzott el,⁸⁹ további éles vitát pedig az generált, hogy sokak szerint diszkriminatív szabályozást vezetett be a jogalkotó azáltal, hogy a levélben szavazást csak a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára biztosította, és erre a belföldi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgároknak nem adott lehetőséget. Így a kritikusok szerint előfordulhat, hogy amíg két, külföldön amúgy egymás szomszédságában élő választópolgár közül az egyik élhet a levélben szavazás intézményével, így tulajdonképpen lakóhelyéről szinte ki sem mozdulva tudja szavazatát leadni, addig a másik, magyarországi lakóhellyel rendelkező szomszédja el kell, hogy utazzon Magyarország adott országbeli külképviseletére, hogy személyesen adhassa le voksát (voksait!).

A fentiekkel összhangban elsőként fontos kiemelni – amit az ombudsman is megerősített a *6420/2013. számú ügyben kiadott állásfoglalásában* –, hogy a szavazatok leadásának több, nemzetközileg is alkalmazott módszere létezik. Ilyen a személyes szavazás, a külképviseleten szavazás, az elektronikus szavazás, vagy épp a levélben szavazás.⁹⁰ Ezen módszerek közül való választás azonban nem alkotmányossági kérdés

alapján „[a] Nemzeti Választási Iroda törli a központi névjegyzékből a kérelmére névjegyzékbe vett, külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárt [...] b) a névjegyzékbe vétele napjától számított tíz év elteltével; [...]”. A Ve. ezen rendelkezéséből az következik, hogy egy magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár a választói névjegyzékbe történő regisztrálását követően tíz évig automatikusan rajta marad a névjegyzéken (kivéve, ha törlését kéri abból, vagy elveszíti választójogát, esetleg elhalálozik – és utóbbiról a magyar állam is tudomást szerez). Ez azonban azzal a veszéllyel járhat, hogy mivel a határon túli választópolgár részéről nincs visszacsatolási kényszer, a magyar állam adott esetben nem fog tudomást szerezni az érintett személy lakcímváltozásáról vagy elhalálozásáról. Ezekben az esetekben azonban az NVI az érintett személy részére (a korábbi regisztrálásakor megadott lakcímmel) továbbra is meg fogja küldeni a választási levélcsomagot, amit így nagy eséllyel illetéktelen személyek fognak kitölteni és visszaküldeni, ami pedig egyértelműen a választás tisztaságát veszélyezteti. E problémára azonban könnyen megoldást lehet találni, akár azáltal, hogy minden választás vagy népszavazás előtt (amelyeken a határon túli állampolgárnak a jogszabályok választójogot biztosítanak) az érintett személynek akár levélben, akár elektronikusan, vagy személyesen meg kell erősítenie regisztrációját (természetesen személyének megfelelő azonosítása mellett). Megállapítható tehát, hogy e – jogosan felmerülő – problémára a Ve. egyszerű finomhangolásával megoldást lehetne találni, így álláspontom szerint ezen kritika sem indokolná a határon túli állampolgárok szavazati jogának megvonását.

⁸⁹ Így például, hogy ellenőrizhetetlen, hogy a választási levélcsomagot ki töltötte ki, tényleg az érintett választópolgár adta-e le a voksát. Vagy épp amiatt fogalmazódtak meg aggályok, hogy a postai úton feladott levélcsomagot illetéktelen személyek kicserélhetik, és ezáltal befolyásolhatják a választás eredményét.

⁹⁰ A levélben szavazás intézményét a világon számos ország biztosítja. Európában például Németország is.

mindaddig, amíg a megfelelő garanciák biztosításra kerülnek. Így a módszerek kiválasztására – hasonlóan a választási rendszer szabad kialakításához – a jogalkotónak szabad döntési kompetenciája van. Természetesen – összhangban a megfogalmazott aggodalmakkal – a levélben szavazás módszerében a csalást teljes mértékben kizárni nem lehet. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében azonban jelenleg más lehetőség nem megoldható, mivel pl. Ukrajna, Ausztria vagy Szlovákia esetében (ahol tiltott a kettős állampolgárság) a személyes szavazás kizárólagos előírása kivitelezhetetlen lenne.

A legitenzívebb vita az előzőekben írtak miatt nem is önmagában a levélben szavazás bevezetése miatt zajlott, hanem amiatt, hogy a jogalkotó azt csak a belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára biztosította. A kérdést mind az alapvető jogok biztosa (még 2013 őszén), mind pedig az Alkotmánybíróság vizsgálta, és döntötte el azt a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában. Az ombudsman a 7582/2013. ügyben kiadott állásfoglalásában a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot vette alapul és ez alapján megállapította – amely álláspontot magam is osztom, és korábban már ki is emeltem –, hogy az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata szerint a választópolgárok összessége nem tekinthető homogén csoportnak.⁹¹ A biztos kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság a fenti határozata indokolásában megerősítette – a magyarországi lakóhellyel rendelkezők tekintetében alaptörvény-ellenesnek nyilvánított – az előzetes választói regisztrációnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők tekintetében való szükségességét. Ez alapján pedig egyértelműen megállapítható, hogy a lakóhely meglétének kérdése miatt a választópolgárok egésze nem tekinthető homogén csoportnak. Mindezek miatt az ombudsman álláspontja szerint nem jelent hátrányos megkülönböztetést az a tény sem, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nem szavazhatnak levélben. A biztos ezen állásfoglalásában kiemelt egy – általam is osztott – nagyon lényeges szempontot is. Mégpedig azt, hogy amennyiben feltételeznénk, hogy a Ve. vitatott rendelkezése diszkriminatív (azaz biztosítani kellene a levélben szavazást a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodók számára is), akkor a Magyarországon élő és a szavazás napján itthon tartózkodó választópolgároknak is lehetőséget kellene adni a levélben

⁹¹ Ld. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]–[90]. A választópolgárok homogenitása tekintetében kérdés, hogy mi lehet a csoportképzés alapja. Ahogyan arra korábban már utaltam, a politikai közösség tagjai elsősorban a választópolgárok, azaz az állampolgárok azon része, akiket az alkotmány választójogosultnak tekint. Álláspontom szerint a politikai közösséghez tartozásnak főszabály szerint nem lehet automatikusan alapja a belföldi lakóhely követelményének előírása, bár az effektivitás elvével összhangban előírható annak követelménye is – de ebben az esetben a főszabálytól való eltérést kell indokolni. Ettől függetlenül a választójogosultság terjedelme és gyakorlásának a módja vonatkozásában lehet a különbségtétel alapja – összhangban az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésével – a belföldi lakóhely megléte. Hiszen azokról a választópolgárokról, akik rendelkeznek belföldi lakóhellyel, az állam pontosabb információval rendelkezik (pl. ismeri a pontos lakcímüket), ellentétben a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokkal, akikről az állam csak akkor szerez információt, ha ők aktívan együttműködnek vele. Így a csoportképzés legitím alapja lehet a belföldi lakóhely léte, illetve annak hiánya. E tekintetben tehát nem képeznek homogén csoportot a választópolgárok, ami miatt a választójog terjedelmét (lásd: 3.4.2 alpont) és gyakorlásának módját is csak ennek figyelembevételével lehet vizsgálni.

szavazásra. Abban az esetben ugyanis, ha ez elmaradna, akkor a fenti diszkrimináció melletti lehetséges érvelés analógiájára az is hátrányos megkülönböztetés lenne, ha a belföldi lakóhellyel rendelkezők között az alapján tennénk különbséget és engednénk meg egyiknek a levélben szavazást a másikkal (a választás napján itthon tartózkodóval) szemben, hogy az a választás napján az ország határain belül vagy kívül tartózkodik. Természetesen a levélben szavazás ilyen jellegű teljes kiterjesztése sem lenne alaptörvény-ellenes, de a fentebb megfogalmazott aggályok, amelyek a levélben szavazásnak természetes velejárói (pl. a levélcsomag elvesztése, más általi kitöltése stb.), még inkább felerősödnének, és a választás tisztaságát veszélyeztetnék.⁹² Álláspontom szerint ugyanis a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők levélben szavazási lehetősége egy szükséges rossz, mivel bár korántsem biztonságos módszer, az ő esetükben – például a kettős állampolgárság bizonyos országokban való tiltása miatt – más lehetőség nem adódik.⁹³ Így a belföldi lakóhellyel nem rendelkezők esetében a levélben szavazás biztosításának legitím céljaként és bevezetésének szükségességéeként, valamint arányosságként is ezen szempontot tudjuk megjelölni. A fentiekkel összefüggésben érdemes azt is kiemelni, hogy a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általánosság elvéből nem következett kényszerűen a levélben történő szavazás bevezetése. A törvényhozóknak nincs ugyanis alkotmányjogi kötelezettsége, hogy pozitív értelemben gondot viseljen arról, hogy az aktív polgár, aki személyével vagy munkájával összefüggő okból nem tudja a lakóhelyén a választójogát gyakorolni, ezt más módon mégis megtehesse.⁹⁴

A fenti kérdésben az Alkotmánybíróság is állást foglalt a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában, és megállapította, hogy nem eredményez sem a választójogot, sem a diszkrimináció tilalmát sértő alaptörvény-ellenes mulasztást az, hogy a jogalkotó az országgyűlési képviselők választásán a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak – a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkkel ellentétben – nem biztosította a levélben történő szavazás lehetőségét. A testület többségi határozatában a döntés *ratio decidendi*-je mellett azzal érvelt, hogy bár álláspontja szerint a választópolgárok egésze homogén csoportot képez (ezzel az AB többségi döntésében eltért az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában megfogalmazottaktól), mégis indokolt a választópolgárok közötti különbségtétel, mivel az alkotmányosan igazolható⁹⁵ azáltal, hogy a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgárok szorosabban kötődnek Magyaror-

⁹² Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a 2014-es parlamenti választásokon 158 654 db választási levélcsomag érkezett a Nemzeti Választási Irodához, amely közül 29 942 érvénytelen szavazat volt. Ez a 19%-os érvénytelenségi arány is jól érzékelteti a levélben szavazás „nehézségét”. Ld. CSERNY (2014) i. m. 39. Ezen érvénytelenségi okok Orbán Balázs szerint részben kiküszöbölhetetlenek (mivel pont a levélcsomagok ellenőrizhetőségét garantálják), más elemei azonban a magyar választási igazgatásban és közigazgatásban bevett gyakorlat és a külföldön élő állampolgárok által megszokott követelmények különbözőségén alapulnak (pl. az „anya neve” adat nem minden országban része a személy azonosításának) – ezek azonban finomhangolással korrigálhatóak lehetnek. Ld. ORBÁN i. m. 169.

⁹³ Ld., illetve vö. HALÁSZ Iván: A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In: CSERNY (szerk.) i. m. 53-60.

⁹⁴ BODNÁR (2014) i. m. 104–105.

⁹⁵ Homogén csoportba tartozókat akkor lehet különbözöképpen kezelni, ha annak van észszerű indoka. A határozat két ilyen, egymással összefonódó érvet hoz fel: az hatékonyság elvét és az anyagi jogi hátrány kompenzálását. Ld. és az érvelés tekintetében vö. BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmány-

szághoz (amely szorosabb kötődés például abban is megtestesül, hogy számukra nem egy, hanem két szavazatot biztosított a jogalkotó). A testület több tagja megfogalmazott ugyanakkor párhuzamos indokolást, amelyben az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban foglaltak szerint indokolták volna az indítvány elutasítását. Dienes-Oehm Egon párhuzamos véleményében – amelyhez csatlakozott Varga Zs. András – a többségi határozat azon részével nem értett egyet, hogy a külföldön tartózkodó választópolgárok homogén csoportot alkotnának. Álláspontja szerint, mivel a lakóhellyel rendelkezők egyéni választókerületi jelöltek is választhatnak, a szavazásuk értelemszerűen Magyarország területén történik (ideérti a külképviseleteket is), ahol a választás lebonyolításának valamennyi szükséges feltétele és garanciális követelménye biztosítható. Salamon László szerint pedig a levélben történő szavazás Magyarországon lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra történő korlátozásának indoka a választási visszaélések megelőzése és a választások tisztaságának biztosítása. A magam részéről a fent idézett párhuzamos indokolások álláspontját tudom osztani, mivel – ahogyan arra a fentiekben többször is utaltam – véleményem szerint a választópolgárok az alapján, hogy rendelkeznek-e magyarországi lakóhellyel vagy sem, heterogén csoportot alkotnak, amelyek között igenis tehető legitím ok alapján különbség.⁹⁶

Az Alkotmánybíróság fenti érveléséhez érdemes ismételtelen kiemelni az EJEB gyakorlatából azt a magyar vonatkozású ügyet, amelyben az EJEB szintén a magyar levélben szavazás rendszerét vizsgálta. Ebben a testület kiemelte, hogy az államnak lehetősége van a külföldön lakó állampolgároknak eljárási előnyt biztosítani (a postai szavazás lehetőségével) –, ami a másik oldalról akár hátrány is lehet az országhoz szorosabban kötődő választópolgárok számára.⁹⁷

4. Összegzés

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

Kérdésként fogalmazhatjuk meg azonban, hogy milyen lehetséges alternatívája lehetne a jelenlegi rendszernek, ha továbbra is a határon túli magyarság választójogának pártján maradunk. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy gyakori az a nézet, miszerint a heterogénebb, vagyis a népesség nyelvi, vallási, etnikai vagy más törésvonalak men-

bíróság határozata a határontúli magyarok választójogának gyakorlásáról – Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *JeMa*, 2016/3. 5–21.

⁹⁶ Vö.: BODNÁR (2014b) i. m. 23–24.

⁹⁷ Ld. *Vámos and others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14.

tén élesebben tagolt államokban a kétkamarás rendszer a megfelelőbb.⁹⁸ A második kamarát ugyanis a területileg vagy lakosságszám alapján nagyobb országokban (pl. Olaszország) sok esetben azért alakítják ki, hogy a sajátos (pl. kisebbségi) érdekeket minél jobban figyelembe tudják venni a döntés meghozatalakor.⁹⁹ Magyarországon is a rendszerváltást követően a kétkamarás törvényhozás kialakításának indoka elsősorban a kisebbségek képviseletével összefüggésben merült fel. Az 1994–1998 közötti parlamenti ciklusban mind szakmai, mind politikai körökben felmerült a második kamara létrehozása iránti igény – elsősorban a kisebbségek képviseletére alkalmas főrumként.¹⁰⁰ Az Alaptörvény előkészítésekor is felmerült a második kamara bevezetése, amire azonban végül nem került sor.

Jól látható tehát, hogy a képviselet megvalósulhat kétkamarás rendszerben is, ahol a második kamara szolgálhat a nemzetiségek vagy épp a határon túli állampolgárok képviseletére is. Álláspontom szerint abban az esetben, ha az Alaptörvény elfogadásakor megvalósult volna a második kamara, akkor abban mind a nemzetiségek,¹⁰¹ mind pedig a határon túli magyarok képvisellete hatékonyabban tudott volna érvényesülni, mivel ez esetben még erősebb indokok alapján tudtunk volna érvelni a választópolgárok homogenitása ellenében, így teljesen szabadon lehetett volna eltérő választási rendszert létrehozni a számukra. Így a fenti problémák is orvosolhatóak lettek volna és a határon túliak képvisellete is megvalósulhatott volna. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény végül az egykamarás rendszer mellett döntött, így a fenti felvetés pusztán teoretikus.

⁹⁸ Ld. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Kiadó, 2010. 77. A kétkamarás rendszer gyökerei az angol fejlődésben találhatóak (ld. PETRÉTEI József: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból. *INFO – Társadalomtudomány*, 1999/47. 13.), ahol a második kamarák elsősorban a népképviselät ellensúlyozása érdekében jöttek létre (ld. DEZSŐ (1998) i. m. 108.), céljuk pedig a kiváltságos rendek, illetve osztályok képvisellete volt, amely a rendek megkülönböztetett helyzetére épült. A második világháború utáni tömegdemokráciákban aztán változott a felsőházi tagság jogcíme, ami már nem kiváltságokon alapult, hanem az alapvető társadalmi viszonyok megőrzésében érdekelt alkotóelemekből álló felsőház jellemezte. (Ld. SZENTE (szerk.) i. m. 78–79.)

⁹⁹ PETRÉTEI i. m. 13.

¹⁰⁰ DEZSŐ (1998) i. m. 115.

¹⁰¹ Ld. KURUNCZI (2014) i. m.