

A VÁLASZTÓJOG (MINT ALAPJOG) SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI UNIÓS POLGÁRSÁG FOGALMÁRA¹

KURUNCZI Gábor
adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Az európai integráció, és az Európai Unió fejlődéstörténetének egyik fontos kérdése, hogy eljuthat-e az európai közösség a nemzetek Európájából az európai egyesült államok koncepciójáig, egyáltalán jó-e, ha ez az európai integráció célja. Jelen tanulmány keretei között azonban elsősorban nem ezt a felvetést vizsgálom, hanem egy olyan kérdést, amely szoros kapcsolatban áll a fenti dilemmával, hiszen az európai egyesült államok vízióján belül ezen fogalomnak kiemelt jelentősége lenne: ez pedig nem más, mint az európai uniós polgárság. Ennek keretében pedig a tanulmány fő célja annak elemzése, hogy az európai uniós polgárság milyen viszonyban áll a választójog fogalmával (azaz az aktív és passzív választójogosultság meghatározásával). Ennek vizsgálata során pedig elsősorban az alábbi kérdésekre keresem a választ:

1. Hogyan jelenik meg az egyes európai uniós országok választójogi szabályaiiban az európai uniós polgárság fogalma?
2. Az egyes európai uniós tagállamokban mely választásokon lehet csoportképző tényező az európai uniós polgárság?
3. Van-e létjogosultsága (egyáltalán lehetősége) az európai uniós polgárság kérdését a választójog szabályozása körében értelmezni? „Átveheti-e” az európai uniós polgárság a nép fogalmának meghatározása során a helyet az állampolgárságtól? (Utóbbi kérdés kapcsán hipotézisem szerint egyértelműen nemleges választ kell adnunk.)

Mielőtt a fenti kérdések megválaszolására rátérnék, szükséges három fogalom előzetes tisztázása: az állampolgárság, az európai uniós polgárság, és a választójog. Az állampolgárság a legszorosabb közjogi kötelék a természetes személy és az állam

¹ Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

között, melynek tartalmát jogok és kötelezettségek (így pl. olyan általános kötelezettségek, mint a közteherviselési kötelezettség, illetve olyan sajátos kötelezettségek, mint pl. az állampolgári hűség vagy épp a haza védelmének kötelezettsége) alkotják.² Az állampolgárság tehát egy nemzetállam definíciója során az egyik legfontosabb csoportképző tényezőnek tekinthető. Az állampolgárság mellett azonban tisztázni kell a tanulmány alapját képező *európai uniós polgárság fogalmát* is. Az uniós polgárság intézményét 1992-ben a Maastrichti Szerződés vezette be, immár közvetlen közjogi kapcsolatot teremtve az Európai Unió és polgárai között. Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 20. cikk (1) bekezdése, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 9. cikke tartalmazza az uniós polgárság fogalmára vonatkozó rendelkezéseket. Előbbi úgy rendelkezik, miszerint „[l]étrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”³ Végül pedig elengedhetetlen pár gondolatot ejteni a *választójog fogalmáról* is. E tekintetben ki kell emelni, hogy a választójognak kettős természete van. Egyfelől jelenti ugyanis azon jogszabályoknak az összességét, amelyek a képviselői szervek (pl. parlamentek, helyi önkormányzatok stb.) létrehozásának módját határozzák meg.⁴ Ezt a megközelítést tekinthetjük a választójog *tárgyi* oldalának (tárgyi jognak), azaz egyfajta instrumentális megközelítésnek is.⁵ Másfelől azonban a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot jelenti, és mint ilyen a választójog *alanyi* oldalát (alanyi jog) érthetjük alatta (azaz azt, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójogosultsággal). Emellett fontos azt is hangsúlyozni, hogy a választójog instrumentális és alapjogi megközelítésének van egy közös alapja: a népképviselő elve. Az Alaptörvény B) cikke is úgy fogalmaz ugyanis a (3) és (4) bekezdésében, hogy „a közhatalom forrása a nép”, amely „[...] hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A népképviselő elvéből – a választójog *tárgyi* és *alanyi* oldala

² SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 116.

³ GYENEY Laura: Európai uniós polgárság. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* <http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag> (2020) [1]

⁴ A jogtudományban sokáig ez az államszervezeti megközelítés volt erősebb, mivel a választójog hosszú évtizedeken keresztül nem minősült alapjognak. HALÁSZ Iván: Választójog. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. [a továbbiakban: HALÁSZ (2018a)] 715.

⁵ Az *instrumentális* megközelítés alapján a választójogra a népképviselői szervek létrehozásának és a demokratikus legitimitáció biztosításának eszközeként tekintünk. Egy népképviselő elvén alapuló testület létrehozásához ugyanis elengedhetetlen, hogy a lakosság egy része választójoggal rendelkezzen. FICZERE Lajos: *A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai*. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, 2010. 289–290. A passzív választójog instrumentális igazolása pedig a következő lenne: mivel a képviselői szervek létrehozása elengedhetetlen, szükségszerű, hogy egyes személyek választás útján képviselővé váljanak, azaz legyenek olyanok, akik jelöltként indulnak a választáson, mivel jelöltek nélkül nem lehetne választást tartani. BODNÁR Eszter: Választójog. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog> (2016). [8].

vonatkozásában – pedig több fontos kérdés vizsgálata is következik. Kiindulási pontként mindenekelőtt meg kell vizsgálni az állampolgárság és a választójog kapcsolatát, ennek keretében pedig elsősorban azt, hogy az állampolgárság megadása feltétlenül szükséges elő-követelménye-e az aktív választójogosultság létének, illetve, hogy az állampolgárság megléte feltétlenül együtt jár-e a választójoggal? Ezen kérdés tisztázását követően pedig vizsgálni kell, hogy kiket tekinthetünk a népképviselő alanyának, azaz a népnek (vagyis a népszuverenitás hordozóinak), valamint azt is, hogy a választójog és a demokratikus legitimáció kapcsolata hogyan értékelhető?

2. A nép alkotmányos fogalma és a demokratikus legitimáció kapcsolata

Az európai uniós polgárság és a választójog kapcsolatának összevetéséhez elengedhetetlen megvizsgálni, hogy mit értünk a nép alkotmányos fogalma alatt, és ez milyen kapcsolatban áll a demokratikus legitimáció fogalmával.

2.1. Az állampolgárság és a választójog kapcsolata

Az állampolgári jogok között különös jelentőséggel bírnak az ún. státuszjogok, amelyek kifejezetten az állampolgársági jogvisztonnyal függnek össze. Ilyennek tekinthető pl. a választójog. Ezzel együtt azonban kérdéses, hogy a választójog megadásának (különösen egy parlamenti választáson) szükséges előfeltétele-e az állampolgárság megléte, másfelől, hogy létezhet-e állampolgárság választójog nélkül?

Az első kérdés vonatkozásában az európai országok alkotmányainak vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy az egyes államok alkotmányai – a parlamentek megválasztása tekintetében – szinte kivétel nélkül⁶ megkövetelik az állampolgárság meglétét a választójogosultság feltételeként.⁷ Ennek elsődleges oka abban áll, hogy a parlamentek minden országban a legfőbb népképviselői szerveknek tekinthetőek, amelyek összetétele minden esetben a népszuverenitás elvén alapszik. E tekintetben természetesen különösen lényeges annak megválaszolása, hogy kit tekintünk a néphez tartozónak, erre a kérdésre azonban szinte minden esetben az állampolgárság fogalmi keretei között tudunk válaszolni. Az állampolgárok ugyanis szoros közjogi kapcsolatban állnak az állammal, amely alapján számos, ezen státuszukból fakadó jogosultság megilleti őket (pl. a választójog), amelyek által pedig jogosultak a társadalmi szerződés megkötésében, azaz a népképviselői szerv megválasztásában is részt venni. Ez alapján azonban azt is megállapíthatjuk, hogy amennyiben valakinek az állam választójogot kíván biztosítani a parlamenti választások vonatkozásában, akkor számára elsőként

⁶ Kivételként említhető Írország, ahol az Alkotmány felhatalmazása alapján a választójogot megadták azon brit állampolgároknak is, akik legalább 1985 óta lakóhellyel rendelkeznek Írország területén. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 196–197.

⁷ Természetesen – ahogyan hazánk esetében is – a helyhatósági választásokon, illetve az EP nemzeti képviselőinek megválasztásán számos esetben láthatunk eltérést az állampolgárság meglétének követelménye alól. Kutatásomban azonban, ahogyan azt korábban már rögzítettem, a parlamenti választásokkal összefüggésben vizsgálom a választójog általánosságának és egyenlőségének követelményét.

állampolgárságot kell adnia. Annak eldöntése azonban, hogy kit tekint egy állam az állampolgárának, hagyományosan az egyes államok szuverenitása körébe tartozik.⁸ Ezen kérdést azonban érdemes fordítva is megvizsgálni, azaz, hogy az állampolgárság feltétlenül együtt jár-e a választójoggal? Ezzel összefüggésben Michael C. Dorf egy tanulmányában egyértelműen emellett foglal állást, hogy a választójog együtt jár az állampolgársággal.⁹ Az állampolgárokat ugyanis az Alaptörvény alapján jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik. Természetesen számos jogosultság (sőt kötelezettség) esetében maga az Alaptörvény alkalmaz szűkítő feltételeket. Így pl. 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 vagy épp a belátási képességhez kötés. Álláspontom szerint azonban 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). Így véleményem szerint főszabály alapján a választójognak együtt kell járnia az állampolgársággal függetlenül pl. attól is, hogy az érintett állampolgárnak van-e belföldi lakóhelye vagy sem. Az egyes állampolgárok között ugyanis jogok és kötelezettségek tekintetében nem lehet különbség az alapján, hogy az ország területén belül vagy kívül élnek-e. Halász Iván szerint pl. egy politikai közösséghez tartozás meghatározására a legalkalmasabb szempont az állampolgárság léte, amelyhez csak mintegy kiegészítő fogalomként kapcsolódik a belföldi lakóhely követelménye. Véleménye szerint az állampolgárság megkérdőjelezhetetlen jogosultságot keletkeztet a közösségi tagságra, ezzel szemben a belföldi lakóhely úgy szolgálhat, mint belépő, amely a valódi politikai közösséghez tartozást működésbe hozza.¹⁰ Ha pedig valaki tagja a politikai közösségnek, akkor szükség szerint választójoggal is rendelkeznie kell. Ezzel összhangban egyetérték Tóth Károly álláspontjával is: úgy vélem ugyanis, 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 a népszuverenitás alanyaihoz, azaz a néphez kapcsolódó politikai alapjog,¹¹ amelyeket viszont az államok tipikusan a politikai közösség tagjainak,¹² azaz az állampolgárok-

⁸ KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. *Fundamentum*, 2011/2. 50.

⁹ Michael C. DORF: Equal protection incorporation. *Virginia Law Review*, Vol. 88, No. 5. (Sep., 2002.) 976–977.

¹⁰ Kivételes esetben azonban már önmagában a belföldi lakóhely megléte is keletkeztethet politikai közösséghez tartozást és ezáltal választójogosultságot, mint pl. hazánkban a helyi önkormányzati választásokon. Ld. bővebben: HALÁSZ Iván: A külföldön élő állampolgárok országos szintű (parlamentari) választójoga az EU-ban. In: CSERNY Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 12.

¹¹ TÓTH Károly: A választójog, In: TRÓCSÁNYI–SCHANDA i. m. 204.

¹² Amelynek határait pl. az állampolgársághoz kötéssel, vagy a belföldi lakóhely megkövetelésével húzhatunk meg.

nak¹³ tartanak fenn,¹⁴ ugyanis a választójogosultság feltétele az adott politikai közösséghez való tényleges tartozás.¹⁵

2.2. A nép fogalmának alkotmányos meghatározottsága

Az előzőekben láthattuk, hogy az állampolgárság és a választójog szorosan összefüggő fogalmakként értelmezhetőek. Az Alaptörvény B) cikke azonban nem úgy fogalmaz, hogy a közhatalom forrása az állampolgárok közössége, hanem annak alapjául a *népet* határozza meg. Ezért jelen pontban szükségesnek tartom a nép alkotmányos fogalmának meghatározását is, amely tekintetében hipotézisem, hogy az legjobban az állampolgárság mentén definiálható.

A választójog alapjogi megközelítése szempontjából egyértelműen abból kell kiindulnunk, hogy ha valaki a népszuverenitás alánya, akkor főszabály szerint választójoggal kell rendelkeznie (az egyes kizárási eseteket ide nem értve), ugyanis csak így tudja a „*társadalmi szerződés*” elvéből fakadó „szerepét” betölteni. A nép fogalmának meghatározása keretében fontos kiemelni, hogy a politikai egységként megjelenő szuverén társadalmi csoportok csak egymástól lényegesen különböző fogalmakkal fejezhetőek ki. Ezzel összhangban az európai alkotmányok is rendszerint különböző elnevezésekkel (pl. *nép*, *nemzet*) utalnak a népszuverenitás alanyaira. Zlinszky János álláspontja szerint a *nép* egy etnikai fogalom, amely alatt elsősorban a közös anyanyelv és a közös kultúra által összekötött, vérségi kapcsolatokkal is rendelkező, bár fajilag korántsem egységes, de a néphez tartozóan mégis tudatos személyek összességét kell érteni, állampolgárságra, politikai hovatartozásra és társadalmi állásra tekintet nélkül. Ezzel szemben megfogalmazása szerint a *nemzet* politikai fogalom, amely szerint egy adott állam polgárai tartoznak a szuverén nemzethez. Ebből kiindulva úgy véli, hogy potenciálisan, várományként, minden magyar állampolgár megkülönböztetés nélkül beleszólhat a közügyekbe, tehát a magyar állam minden polgára tagja egyúttal a magyar nemzetnek.¹⁶

A *nép* alkotmányos fogalmának meghatározásával összefüggésben ki kell emelni, hogy az felfogható a főhatalom alatt élők közösségeként (értsd: lakosság) és az állampolgárok közösségeként is.¹⁷ Varga Zs. András ezzel összefüggésben teszi fel a kérdést:

¹³ 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.

¹⁴ E tekintetben a német alkotmánybíróság is az állampolgári jogok közé sorolja a Bundestag megválasztására vonatkozó jogot. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 79.

¹⁵ DOMAHIDI Ákos: 71. § [Választások alapelvei]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II*. Budapest, Századvég, 2009. 2688.

¹⁶ ZLINSZKY János: Tudjátok-e, mi a haza? In: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs: *Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 599–600.

¹⁷ GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. A nép mint a szuverenitás alánya.]. In: JAKAB i. m. 218–224. [A továbbiakban: GYÖRFI et al.]

ki tekinthető a szuverenitás alanyának? Álláspontja szerint a kérdés megválaszolásának kiindulópontja az Alaptörvény közjogi alanyainak meghatározottsága. E szerint az Alaptörvény négy fogalmi elemet említ:

1. a népet (amely az Alaptörvény B) cikk (3) szerint a hatalom forrása);
2. a nemzetet (amely egységének védelme az Alaptörvény 9. cikke szerint a köztársasági elnök feladata);
3. a „magyarok”-at (akik az Alaptörvény D) cikke szerint *a contrario* határon belül és kívül is élnek és védelmet élveznek); továbbá
4. a nemzeti és etnikai kisebbségeket (amelyeket az Alaptörvény államalkotó tényezőnek tekint).

Ezek közül Varga Zs. András a szuverenitás hordozójának (elsődleges alanyának) a *nemzetet* tekinti, és ilyenként azonosnak az Alaptörvény B) cikke szerinti *néppel*. Ennek tekintetében azonban annak tisztázása is fontos, hogy mi köti össze a nemzet tagjait? Véleménye szerint egyfelől része a kötőerőnek a tényleges (fő)hatalom, de emellett az is, hogy az érintett egyénösszesség együtt gyakorolja a hatalmat, vagyis a „többiek” elfogadása hatalomgyakorló alanyként feltételezi azt, hogy a „mi” alanynak van értelme, hogy „mi” egyenként tagjai vagyunk valaminek.¹⁸

Álláspontom szerint a nép fogalmához tartozás megállapítása egy skálán képzelhető el, amelynek két végpontja (azaz, hogy valaki egyértelműen tagja a népnek, míg a másik nem) között számos átmenet létezik. A világos elhatároláshoz pedig meg kell határoznunk egy olyan viszonyítási pontot, amelyen túl már egyértelműen a néphez tartozónak tekintünk valakit, míg az alatt nem. Ezt a pontot kijelölni azonban nem könnyű, mivel bárhogy is határozzuk azt meg, mindig megfogalmazódnak kritikai felhangok: ha ugyanis túl erős köteléket határozunk meg, akkor kizárunk a nép tagjai közül olyanokat, akik kétségtelenül tagjai annak,¹⁹ ha pedig túl gyenge kapcsolatot követelünk meg, akkor bevonunk olyanokat is a nép fogalmába, akik egyértelműen nem tagjai annak.²⁰ Éppen ezért a leggyakrabban alkalmazott viszonyítási pont az állampolgárság létének előírása. Ezzel összefüggésben Kukorelli István az 5/2004. (III. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményében emellett foglalt állást, hogy „[a]z állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye”. Álláspontja szerint azonban az országhoz és nemzethez tartozás két külön kérdésnek tekinthető (szemben a többségi határozattal, amely szerint a nemzetiséghez tartozás önmagában kifejezi az országhoz való szorosabb kötődést). Ha tehát az állampolgárságot határozzuk meg a nép fogalmának viszonyítási pontjaként, akkor tulajdonképpen abból a felvetésből indulunk ki, hogy az

¹⁸ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 73–75.

¹⁹ Ilyen lenne pl. az az eset, ha a nép tagjainak csak azokat az állampolgárokat tekintenénk, akik személyi jövedelem típusú adót fizetnek Magyarországon.

²⁰ Utóbbira lehet példa, ha mindenkit a nép fogalmába tartozónak tekintünk, aki legalább pár hónapot az ország területén tartózkodik ideiglenes jelleggel (pl. oktatási, vagy munkavégzési céllal).

állam és egy természetes személy között szoros jogi kötelék áll fenn.²¹ Ez az állítás pedig vitán felül igazolható.

További viszonyítási pont lehet a néphez tartozás megállapítása során a választópolgárok közösségéhez való tartozás meghatározása, ez azonban nem egy szerencsés választás, mivel aligha lehet azt mondani, hogy egy választójoggal nem rendelkező személy (pl. gyermek) nem lehet tagja a politikai közösségnek, és így az államnak nem kell figyelembe vennie az ő érdekeit.

Végül meghatározható a nép fogalma (a néphez tartozó személyek köre) úgy is, mint a kulturális nemzethez tartozók összessége, ezt azonban azért kell ebből a szempontból fenntartással kezelni, mert ezen nézőpont szerint a magyar állampolgárságú, de nem magyar nemzetiségű természetes személyek nem lennének tagjai a nép fogalmának.²² A kulturális vagy etnikai nemzet fogalmának kizárólagos használata egy demokratikus alkotmányban a politikai közösség leírására a morális egyenlőség elvével sem lenne összeegyeztethető, hiszen az kizárja vagy hátrányosabb helyzetbe hozza a politikai közösség tagjai közül a magukat különböző kisebbségekhez tartozónak valló, vagy mások által oda sorolt állampolgárokat.²³

A fentiekhez természetesen azt is hozzá kell fűzni, hogy értelemszerűen a nép fogalmának tartalmát nem lehet egységesen meghatározni valamennyi választás tekintetében. A parlamenti választások vonatkozásában azonban általános tendenciaként rajzolódik ki, hogy az egyes európai országok az aktív választójogosultság feltételeként az adott ország állampolgárságának meglétét írják elő.²⁴ Természetesen ez nem jelenti magától értetődő módon, hogy a nép fogalmát nem lehet más feltételek mentén is definiálni (sőt álláspontom szerint az államoknak nagy szabadságuk van annak meghatározása során, hogy kit tekintenek a népszuverenitás hordozóinak), azt azonban igen, hogy az európai trendek alapján a *nép* (azaz a népképviselőt alanyai) fogalmának meghatározását a leggyakrabban esetben az adott ország állampolgárságának meglétéhez köthetjük. Ezzel szemben pl. a helyhatósági választásokon, vagy épp az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) tagjainak választásán az egy közös főhatalom alatt élés mentén definiálható legjobban a nép fogalma: így pl. hazánkban a helyhatósági választásokon aktív választó jogosultsággal rendelkezik azon nem magyar állampolgárságú személy is, aki az adott településen lakóhellyel rendelkezik.²⁵

²¹ GYÖRFI–JAKAB–SALÁT–SONNEVEND–SULYOK–KOVÁCS–TILK i. m. 221–223.

²² Uo. 224.

²³ MAJTÉNYI i. m. 80.

²⁴ Halász Iván is úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy a választójogot az állam köteles biztosítani saját állampolgárai részére. HALÁSZ (2018a) i. m. 175.

²⁵ Alaptörvény XXXIII. cikk (2) bekezdését: e szerint „[a]z Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

2.3. Az európai uniós polgárság kapcsolata a nép alkotmányos fogalmával

Az Európai Unió nem állam, így esetében nem beszélhetünk uniós „állampolgárságról” és uniós népről sem. Maga az EUMSZ sem közvetít olyan szándékot, amely az uniós polgárságot kizárólagos kapcsolatrendszerre kívánna alakítani.²⁶ Az uniós polgárság járulékos jellegű, azaz a tagállamok állampolgársága közvetítésével létezik. Az pedig, hogy a tagállamok kit tekintenek állampolgáruknak, továbbra is alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozó kérdés, a tagállamok szinte teljes szuverenitást élveznek e tekintetben. Így a kérdést, hogy valaki milyen feltételekkel nyerhet állampolgárságot, illetve veszítheti el azt, az adott tagállam nemzeti állampolgársági szabályozása alapján kell eldönteni. Ugyanakkor a tagállamoknak az állampolgárság meghatározására vonatkozó szabadsága nem korlátlan, hiszen az járulékosan érintheti az uniós polgári jogállást és az abból fakadó jogok gyakorlását.²⁷ Az Európai Unió Bírósága is elismeri ezt a kizárólagos hatáskört, azonban hangsúlyozza, hogy a tagállam az állampolgársági szabályok tartalmát az uniós joggal összhangban köteles kialakítani.²⁸

2.4. A demokratikus legitimitáció fogalma és lényegi elemei

További vizsgálandó kérdés a népképviselő elvével összefüggésben a választójog és a demokratikus legitimitáció kapcsolata. A demokratikus legitimitáció garantálja ugyanis, hogy a nép általi hatalom-átruházás megszakítatlan láncolata ténylegesen feljogosítsa a hatalom birtokosát annak gyakorlására. A demokratikus jogállamiság elvéből ugyanis értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége: a modern jogállami alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mindig a nép akaratára kell visszavezethetőnek lenniük, illetve biztosítaniuk kell, hogy a nép tagjai (azaz a választópolgárok) egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében. Ez az ún. politikai akaratképzés jelenti a népakarat és az államakarat képzését is. A „nép akarata” az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az akaratképzési eljárás pedig előfeltételezi, hogy abban minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt, így az akaratképzés a többség homogén akaratát hozza létre. Népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de népakarat nemcsak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése. Ezért a demokráciában a nép akarata nem eleve adott, hanem olyan politikai folyamat, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat. A nép akarata tehát egy demokráciában a politikai akaratképzés szabad és nyitott folyamatában alakul ki, alkotmányjogi értelemben az egyének demokratikus közreműködése szabadságának alapján jön létre, tartalma pedig éppen

²⁶ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 39.

²⁷ GYENEY i. m. [20].

²⁸ Ld. Janko Rottman kontra Freistaat Bayern C-135/08. sz. ügy, továbbá: BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 372. (Idézi: GYENEY i. m. [20].)

ebben a folyamatban körvonalazódik.²⁹ Alkotmányjogi értelemben a politikai akaratképzésben a *néphez* tartozó egyének az alapvető politikai és szabadságjogaik gyakorlásával vehetnek részt, ami közé tartozik különösen a választójog és a népszavazásban való részvétel joga. A népképviselői szerv megválasztása során ugyanis az egyének különböző partikuláris akaratai – a leadott szavazatok alapján – kötelező akarattá válnak, és meghatározzák a parlament összetételét. A szavazatok leadásával pedig a választópolgárok, mint az államalkotó nép tagjai, a legitimitást létrehozó politikai szabadságukat (is) gyakorolják. A választójog alapjogi meghatározottsága is éppen azért különösen fontos, mivel a legszélesebb alanyi kör részére biztosított választójogosultság fogja a demokratikus legitimitáción keresztül leginkább garantálni a hatalomgyakorlás legitimitását. A népszuverenitás tekintetében ezért fontos hangsúlyozni, hogy minden demokratikus hatalomgyakorlásnak a népszuverenitás elvén kell alapulnia. A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele ugyanis, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A népszuverenítésra építő rendszerekben ennek alapja pedig a közvetlen választásokon való hatalom-átruházás (a demokratikus legitimitáció elsődlegesen ugyanis akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják), amely alapján a hatalmi ágak önlegitimálóak is lehetnek. A nép azonban nem pusztán forrása a hatalomnak, hanem részt is vesz annak gyakorlásában, így a néprészvétel elve a demokratikus hatalom gyakorlás egyik fő pillére (lásd pl. a népszavazás intézményét).³⁰ Ezért a választójog alanyi oldalának (azaz a választójogosultságnak) meghatározása azért is tekinthető kiemelt jelentőségű kérdésnek, mivel ez a demokratikus legitimitáció első csatornája, a *nép* ugyanis a választójogának gyakorlása által ad felhatalmazást a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlására. Éppen ezért a hatalom birtokosának is elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy a választójogosultság megfelelően és demokratikus módon kerüljön szabályozásra (azaz minél tágabb jogosult körben). A nemzetközi szerződések és a nemzeti alkotmányok is a fentiekre tekintettel védik a választójogot. A népképviselő elvére tekintettel – a fentiekben írtak szerint – tehát a választójog elsősorban a választójogosultságot jelenti.³¹

2.5. Az európai uniós polgárság kapcsolata a demokratikus legitimitáció kérdésével

A demokratikus legitimitáció fogalma nem csak a nemzetállamokban értelmezhető fogalom. Az Európai Uniót létrehozó szerződések ugyanis a tagállamok és az Európai Unió között hatáskörmegosztásról rendelkeztek. Ez alapján pedig az Európai Unió szervei a tagállamokra nézve kötelező erejű másodlagos jogforrásokat alkothatnak (így

²⁹ PETRÉTEI József: A politikai akaratképzésről. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat, 2017. 67–69., 73–74.

³⁰ BODNÁR Eszter: Választási rendszerek, választójog-történet. In: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog: az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. 77.; továbbá: LUDVIG BECKMAN: *The Frontiers of Democracy – The Right to Vote and its Limits*. Chippenham and Eastbourne, CPI Antony Rowe, 2009. 36.

³¹ DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília: *A választójog*. Budapest, Press Publica, 2002. 55.

pl. a közvetlen hatályú rendeleteket, illetve a jogharmonizációs kötelezettséggel járó irányelveket). Ezen jogforrásoknak a tagállamok belső jogrendjével való összhangja a mai napig éles viták tárgyát képezi (erről jelen tanulmány keretei között azonban nem szólok). Az azonban vitán felül áll, hogy kötelező erejű jogforrásokat az európai uniós szervek csak akkor hozhatnak, ha az azok megalkotására felhatalmazással rendelkező szervek rendelkeznek a „szuveréntől” kapott megfelelő demokratikus legitimációval. Ahogyan azt a fentiekben is láthattuk, az Európai Unió esetében ez a szuverén hatalom ugyanúgy a népre vezethető vissza, de nem csak egy-egy tagállam állampolgáira, hanem valamennyi tagállam állampolgárára, azaz az európai uniós polgárokra. A szuverén nép (jelen esetben az európai uniós polgárok) pedig elsősorban akkor tudja hatalommal felruházni a jogalkotó szerveket, ha azt közvetlenül vagy közvetve ők maguk választják. Az Európai Unióban jogalkotással felhatalmazott szervek közül az EP-t tekinthetjük a közvetlenül felhatalmazott, vagyis választott szervnek. Az EP-t azonban csak 1979 óta választják közvetlenül az európai uniós (választó)polgárok, előtte a tagállami parlamentek delegálták a tagjait. Ezen időszakban ezért annak demokratikus legitimitása is kérdéses volt. Ennek egyik tetten érhető – bár csak közvetve ide vonatkozó – jele volt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság által 1974-ben hozott „Solange I”³² néven elhíresült ítélete. Ezen döntés ugyan nem közvetlenül az EP demokratikus legitimitációjának hiányáról szólt (hanem arról, hogy amíg nem garantált az Európai Unióban az alapjogok megfelelő védelme, addig a német állam fenntarthatja magának erre a jogot³³), azonban többek között³⁴ arra volt visszavezethető, hogy az EP-t 1979-ig nem közvetlenül az európai uniós polgárok választották.³⁵ Később – a megváltozott helyzetre tekintettel – a német Alkotmánybíróság a „Solange II” döntésében már arra a következtetésre jutott, hogy a „Solange I” döntésében kimondott álláspontja nem fenntartható.³⁶

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a demokratikus legitimáció fontossága az Európai Unió esetében is vitán felül áll, és az egyes uniós szervek legitimitása csak

³² BVerfG 37, 271 2 BvL 52/71 (1971).

³³ E szerint: „Átmenetileg tehát előfordulhat, hogy a közösségi jog és az Alkotmányban rögzített alapvető jogok garanciái összeütközésbe kerülnek, és felmerül a kérdés, melyik jogrendszernek van elsőbbsége, azaz melyik zárja ki a másikat. Ebben a normaütközésben az Alkotmányban rögzített alapjogok garanciái élveznek elsőbbséget mindaddig, amíg (SOLANGE) a Közösség megfelelő hatáskörrel bíró szervei a Szerződésben rögzített módon nem szüntetik meg a normák ütközését.” Ld. BVerfGE 37, 271.

³⁴ Az egyéb okok kapcsán ld. <https://tinyurl.com/57fyn38p>

³⁵ Az EP erősödő szerepéről ld. bővebben: BÍRÓ-NAGY András: *Integráció Európába – Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat, 2018. 30–31.

³⁶ E szerint: „Ezen fejlemények fényében mindaddig, amíg az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga, általában olyan hatékony védelemben részesíti az alapvető jogokat a Közösség szuverén hatáskörrel rendelkező szerveivel szemben is, amely alapvetően megfelel az Alaptörvény által feltétlenül megkövetelteknek, és amennyiben (az Európai Közösségek) általában garantálják az alapvető jogok lényegi tartalmát, a Szövetségi Alkotmánybíróság nem gyakorolja hatáskörét a tekintetben, hogy a másodlagos közösségi jog alkalmazhatóságáról határozzon, valahányszor azt valamely a Német Szövetségi Köztársaság joghatósága alá tartozó bíróság vagy hatóság intézkedésének jogi alapjául hivatkozza.” Ld. STIPTA Zsuzsa: Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar Alkotmánybíróság határozatában. *Sectio Juridica et Politica, Miskolc*, Tomus XXIX/2. (2011) 302.

akkor igazolható, ha az közvetlenül vagy közvetve visszavezethető a népre, jelen esetben az európai uniós polgárokra.

3. Az általános választójog fogalma és szabályozása az európai uniós tagállamok gyakorlatában

A fentiek vizsgálatát követően a tanulmány jelen pontjában két kérdés tisztázása indokolt: egyfelől az általános választójog fogalma, másfelől pedig az európai uniós országok szabályozási gyakorlata az aktív és a passzív választójog vonatkozásában – az egyes *belföldi* választásokon (pl. parlamenti választáson, vagy épp a helyhatósági választásokon).

3.1. Az általános választójog fogalma³⁷

A választójog általánosságának fogalmát több szerző definícióját is segítségül hívva tudjuk meghatározni. Concha Győző – egy 1906-os művében – úgy fogalmaz, hogy „[...] magának a nemzetnek a legnagyobb érdeke van abban, hogy mentül több tagját tegye részessé akarata létrehozásában, ruházza föl választói joggal.”³⁸ A választójog általánosságának „modernkori” meghatározása körében Petrétei József szerint „a demokratikus választás fontos feltétele, hogy a választásra jogosultak alanyi körét a lehető legszélesebben határozzák meg. [...] Ennek érdekében a választójog általánosságának alapelve azt követeli meg, hogy alapvetően minden állampolgár választójogosultsággal rendelkezzen és választható legyen”.³⁹ Tóth Károly⁴⁰ és Kukorelli István⁴¹ írásaikban hasonlóképpen határozzák meg a választójog általánosságának fogalmát. E szerint „[a] választójog általánosságának jelentése az, hogy a feltétlenül szükséges és indokolt, ún. természetes kizáró okokon kívül, minden nagykorú magyar állampolgárnak legyen választójoga.”

A választójog általánosságának fogalmi meghatározásakor szükséges megvizsgálni az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) és a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának egy-egy elemét is. Az EJEB szerint minden eltérés az általános választójog elvétől magában rejti azt a kockázatot, hogy az a

³⁷ A választójog általánossága tekintetében ld. KURUNCZI Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai – Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Budapest, Pázmány Press, 2020.; továbbá: MOLNÁRNÉ BALÁZS Ágnes: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*. Doktori értekezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2021.

³⁸ CONCHA Győző: A választójog reformja. *Jogállam*, 5.évf., 1906/9. 641–681.

³⁹ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009. 224.

⁴⁰ TÓTH i. m. 204.

⁴¹ KUKORELLI István: A választások alapelvei. In: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003. 712.

megválasztott törvényhozó testület demokratikus legitimitációját aláassa.⁴² Ezen logika alapján jutott el az EJEB a szabad választások tartásának „intézményes” jogától az „általános választójog” koncepciójáig.⁴³

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a választójog általánosságának elvével. A 6/1991. (II. 28.) AB határozatában kimondta például a testület, hogy sem kényelmi szempontokra, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem pedig a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló cél nem szolgálhat alapul az általánosság elvének korlátozásához.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában pedig megállapította azt is, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetők,⁴⁵ a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti.

3.2. Az európai uniós tagállamok szabályozása az aktív és passzív választójogosultság tekintetében

Az általános választójog fogalmának tisztázását követően érdemes megvizsgálni, hogy az egyes európai uniós tagállamok hogyan szabályozzák az aktív (azaz a választásra jogosult) és a passzív (azaz a jelöltté válás) választójog kérdését a belföldi választott szervek és tisztségviselők (pl. parlamenti képviselők, polgármesterek és helyi képviselők) választásán. Ennek vizsgálata ugyanis lehetővé teszi annak elemzését, hogy a választójogosultság feltétele a nemzeti választásokon inkább az állampolgárság vagy netán más szempontok mentén kerül meghatározásra.

3.2.1. Választójogosultság szabályozása a parlamenti választásokon

A parlamenti választásokon mind az aktív, mind pedig a passzív választójogosultság három fő szempont mentén határozható meg: 1. a tagállami állampolgárság megléte, 2.

⁴² *Aziz v. Cyprus*, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Mathews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

⁴³ *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81. és *Yumak and Sadak v. Turkey*, Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03.

⁴⁴ Ennek ellenére az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése az önkormányzati választások vonatkozásában kizárta a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. Ennek alapja az Alkotmánybíróság 783/E/2002. AB határozat volt, amelyben a testület megállapította, hogy a választójog alkotmányi szabályaiból nem vezethető le olyan szabály megalkotásának szükségessége, amely az önkormányzati választások napján lehetővé tenné a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. E döntéshez csatolva, Lévy Miklós és Bragyova András különvéleményükben arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy szűkebb földrajzi térséghez kösse. Ezen gondolattal egyetért Bodnár Eszter is, aki szerint a mai technikai körülmények mellett a fentiek megvalósításának sem lehetne akadálya. BODNÁR (2014) i. m. 104.

⁴⁵ Ez azért bír különös jelentőséggel, mert – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 16/1994. (III. 25.) AB határozatában is kimondta – a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány választójogi klauzulájában lehet meghatározni.

egy bizonyos életkori határ elérése, valamint 3. a belföldi lakóhely létének követelménye. Ha megvizsgáljuk a 27 európai uniós tagállamot akkor az alábbi következtetéseket vonhatjuk le: Írország kivételével mindegyik tagállam előírja mind az aktív, mind a passzív választójogosultsághoz az adott ország állampolgárságának meglétét. Írországban az ír alkotmány felhatalmazást adott ugyanis a törvényhozásnak, hogy az ír állampolgárokon kívül más személyek számára is megadja az aktív szavazati jogot⁴⁶ (így az 1985 óta a lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok számára is⁴⁷). Az Európai Unió tagországainak többségében a választópolgárnak a 18. életévét kell betöltenie ahhoz, hogy szavazhasson. Ennél fiatalabb választók csak Görögországban, Ausztriában és Máltán szavazhatnak: Görögországban ugyan 18 év a választójogosulti korhatár, de már azon személyek is szavazhatnak, akik a választás évében töltik be ezt a kort (tehát gyakorlatban akár 17 évesek is szavazhatnak),⁴⁸ Ausztriában⁴⁹ és Máltán⁵⁰ azonban 16 év a választójogosultság alsó korhatára. A passzív választójogosultság meghatározása azonban már sokkal differenciáltabb. A tagállamok többségében 18 év a választóhatóság alsó korhatára, tíz országban – Belgiumban,⁵¹ Bulgáriában,⁵² Cipruson,⁵³ Csehországban,⁵⁴ Észtországban,⁵⁵ Írországban,⁵⁶ Lengyelországban,⁵⁷ Lettországban,⁵⁸ Litvániában⁵⁹ és Szlovákiában⁶⁰ – azonban a betöltött 21 év a képviselőjelöltek alsó korhatára. Ennél magasabb életkort csak három országban követelnek meg a jelöltektől: Romániában⁶¹ 23 év, Görögországban⁶² és Olaszországban⁶³ pedig 25 év a jelöltté váláshoz szükséges minimum életkor. Ezen korhatárok pedig azon országokban, ahol a parlament kétkamarás, a felsőházban még magasabbak is lehetnek.⁶⁴ Harmadik feltételként a belföldi lakóhely követelménye vizsgálható. Általánosságban megállapítható, hogy egyes európai országok megkövetelik az aktív és a passzív választói jogosultsághoz a

⁴⁶ HALÁSZ (2018a) i. m. 721.

⁴⁷ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 196–197., továbbá: BECKMAN i. m. 62–88.

⁴⁸ Ld. <https://tinyurl.com/2p85amty>, 4. cikk.

⁴⁹ Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 26. cikk (1) bekezdés.

⁵⁰ Málta Alkotmánya 57. cikk (1) bekezdés.

⁵¹ A Belga Királyság Alkotmánya 64. cikk.

⁵² A Bolgár Köztársaság alkotmány 65. cikk.

⁵³ Ciprus Alkotmánya 64. cikk.

⁵⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 19. cikk (1) bekezdés.

⁵⁵ Az Észt Köztársaság Alkotmánya 60. cikk (2) bekezdés.

⁵⁶ Írország Alkotmánya 16. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 99. cikk (1) bekezdés.

⁵⁸ A Lett Köztársaság Alkotmánya 9. cikk.

⁵⁹ A Litván Köztársaság Alkotmánya 56. cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmány 74. cikk (2) bekezdés.

⁶¹ Románia Alkotmány 37. § (2) bekezdés.

⁶² Görögország Alkotmánya 55. cikk (1) bekezdés.

⁶³ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 58. cikk (1) bekezdés.

⁶⁴ Ld. pl. Lengyelországok, ahol az Alkotmány 99. cikk (2) bekezdése szerint a szenátorra választás életkori határa 30 év.

belföldi lakóhely meglétét – sok esetben már az alkotmány szintjén (lásd pl. Dánia⁶⁵ vagy épp Málta⁶⁶). Vannak azonban olyan országok is, amelyeknek az alkotmánya 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 is⁶⁷). 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.⁶⁸ Svédország szabályozása külön kiemelés érdemel, eszerint ugyanis minden olyan 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, aki lakóhellyel rendelkezik, vagy valaha azzal rendelkezett Svédország területén.⁶⁹ Az olasz Alkotmány 56. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Képviselőház 630 tagjából tizenkettőt külföldi választókerületben választanak meg.⁷⁰

A fentiekből látható, hogy a parlamenti választásokon – Írország kivételével – mindegyik európai uniós tagállam esetében (mind az aktív, mind a passzív választójog tekintetében) a fő csoportképző tényező az adott ország állampolgárságának megléte, vagyis a nép alkotmányos fogalmának klasszikus értelmezése mentén határozható meg a választójogosultság. Ezen feltételhez aztán tagállamonként eltérő módon, de mindenhol megjelenve kapcsolódik egy bizonyos életkori határ elérése (az aktív választójog esetén – pár kivétellel – általában a 18. életév, a passzív választójogosultság esetében pedig egy magasabb életkori határ), illetve egyes országok esetében a belföldi lakóhely meglétének követelménye. Ez alapján megállapítható tehát, hogy a parlamenti választásokon a választójogosultság létének a fő előfeltétele az állampolgárság (vagyis az európai uniós polgárság e tekintetben nem releváns). A parlamenti választásokon tehát a nemzeti jelleg dominál.

⁶⁵ A hatályos dán alkotmány 29. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a parlamenti választásokon csak azok a dán állampolgárok vehetnek részt, akiknek az országon belül van a lakóhelyük. Egy 2001-es törvénymódosítás következtében azonban azokat a külföldön tartózkodó dán állampolgárokat is az ország területén tartózkodónak kell tekinteni, akik távozásukat követő két éven belül vissza szándékoznak térni Dániába. HALÁSZ (2018b) i. m. 19.

⁶⁶ 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 összeállítását megelőző tizennyolc hónapból egybefüggően vagy összesen 6 hónapot Máltán töltsön.

⁶⁷ Luxemburg Nagyhercegség Alkotmányának 51. cikke.

⁶⁸ CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 232.

⁶⁹ Svéd Alkotmány Harmadik Fejezet 2. cikk (1) bekezdés, továbbá: Uo. 246.

⁷⁰ Stefano BOTTONI: A külföldön élő olaszok választójogáról. *Regio – Kisebbség, Politika, Társadalom*, 2000/1. 29.

3.2.2. Választójogosultság szabályozása a helyhatósági választásokon

Az EUMSZ 22. cikke minden európai uniós polgárnak biztosítja az aktív és passzív választójog gyakorlását a tartózkodása helye szerinti tagállam területén a helyhatósági választásokon, méghozzá ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam polgárai. Az egyes európai uniós tagállamok helyhatósági választásai tekintetében általánosságban megállapítható, hogy a választójogosultság – főszabály szerint – a parlamenti választásokon alkalmazott szabályokhoz hasonlóan kerül megállapításra. Így pl. az életkori határok szabályozásában nem található eltérés. A helyhatósági választás tekintetében ezért elsősorban azt kell vizsgálni, hogy itt is a tagállami állampolgárság meglétének van nagyobb szerepe (mint a parlamenti választásokon), vagy pedig inkább más szempont, pl. az adott településen lévő lakóhely megléte dominál.

Ha összevetjük a 27 európai uniós tagállam szabályozását, akkor azt láthatjuk, hogy a helyhatósági választásokon az aktív választójogosultság meghatározása az állampolgárságtól függetlenül (ha az valamelyik európai uniós tagállamban van) az adott településen meglévő lakóhelyhez vagy tartózkodási helyhez kapcsolódik. Ennek kapcsán fontos megemlíteni az uniós jogban alkalmazott Luxembourg-klausulát: eszerint azok az uniós tagállamok, amelyekben a más tagállamok uniós polgárainak aránya meghaladja a választópolgárok 20%-át, az aktív választójogosultságot ötéves helyben lakáshoz köthetik.⁷¹ Az európai uniós országok egy részében (így pl. Ausztriában – kivéve Burgenlandot –, Dániában, Észtországban, Finnországban, Hollandiában, Lettországban, Litvániában, Magyarországon, Máltán, Németországban, Romániában, Svédországban, Szlovákiában, és Szlovéniában) a névjegyzékbe történő felvétel automatikusan történik, amennyiben az érintett európai uniós polgárnak az adott településen van a lakcíme.⁷² A többi országban azonban külön kell kérni a névjegyzékbe történő felvételt. A passzív választójog tekintetében általánosságban elmondható, hogy az európai uniós polgárok ugyanolyan feltételekkel indulhatnak jelöltként, mint az adott tagállam állampolgárai. A 94/80/EK irányelv szerint azonban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy csak saját állampolgárok viselhetik az önkormányzat választott vezetőjének, helyettesének, vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét, azaz e tisztségeket (főpolgármester, polgármester, alpolgármester) saját állampolgáraik számára tartják fenn. Ilyen ország pl.

⁷¹ 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:

- a) 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;
- b) 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 [...]”

Továbbá: Antonia MEYER: Grenzen des Unionsbürgerschaftlichen Wahlrechts in der Europäischen Union? *Freilaw*, 2017/1. 4.

⁷² Összefoglaló jelleggel ld. <https://tinyurl.com/2p92t48w>

Belgium, Bulgária, Ciprus, Franciaország, Görögország, Olaszország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Szlovénia, amelyekben külföldi állampolgárokat is meg lehet választani önkormányzati képviselőnek, de polgármester csak olyan személy lehet, aki az adott ország állampolgára.⁷³

A fenti adatokból jól látható, hogy a parlamenti választásokkal szemben a helyhatósági választásokon a választójogosultság fő követelménye nem a tagállami állampolgárság, hanem az adott településhez kötődés, vagyis a lakó- vagy tartózkodási hely megléte (függetlenül attól, hogy az illető személy tagállami állampolgár, más tagállami állampolgára, vagy pedig harmadik ország állampolgára). A helyhatósági választások esetében tehát van, illetve lehet jelentősége az európai uniós polgárságnak, azonban a fő csoportképző tényező nem ez, hanem az adott településen élés követelménye.

4. A választójog szabályozása az európai parlamenti választásokon. Az európai parlamenti választások „átjárhatósága”

Az európai parlamenti választások tekintetében a választójogosultság szabályozása egységes elvek⁷⁴ mentén kerül meghatározásra. Az EUMSZ 22. cikke e tekintetben is irányadó, azaz minden európai uniós polgárnak biztosítja az aktív és passzív választójog gyakorlását a tartózkodása helye szerinti tagállam területén az európai parlamenti választásokon. Ezzel összefüggésben lényeges kiemelni, hogy az uniós polgárokat megillető európai parlamenti választójog egy szupranacionális politikai jogosítvány, amely közvetlenül az Európai Unió szintjén gyakorolható, és amelyet a tagállamoknak – beleértve a saját állampolgárság szerinti tagállamot is – tiszteletben kell tartaniuk.⁷⁵ Az aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása azonban a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik.

⁷³ GYENEY i. m. [80].

⁷⁴ A Tanács határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról, HL L 283, (2002.10.21), <https://tinyurl.com/56nx5zye>, továbbá: <https://tinyurl.com/y4rxmj44>

⁷⁵ Ld. Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre Médoc, Préfet de la Gironde, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648., továbbá: GYENEY i. m. [11]. A kérdéses esetben egy francia állampolgár sérelmezte a választói névjegyzékből való törlését, arra hivatkozással, hogy egy korábbi büntető ítélet következményeként az európai parlamenti választásokból való huzamos idejű és automatikus kizárása nem áll összhangban az Alapjogi Charta európai parlamenti választásokra vonatkozó cikkeivel. Az Európai Unió Bírósága ítéletében egyértelművé tette, hogy az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése és az Alapjogi Charta 39. cikk (2) bekezdése alapján az uniós polgárokat e státuszuknál fogva megilleti e szupranacionális jogosítvány, amely közvetlenül az Európai Unió szintjén gyakorolható, és amelyet a tagállamoknak, így a saját állampolgárság szerinti tagállamnak is tiszteletben kell tartania, még ha az bizonyos esetekben, a nemzeti jog alapján korlátozást is nyerhet. GYENEY Laura: Uniós polgárság a nemzeti jogrendek kontextusában – Az EUB Delvigne és Tjebbes ítéleteinek elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 2020/3. [a továbbiakban: GYENEY (2020)] 7–14.

A fentiek alapján valamennyi tagállamban 18 év a választójog alsó korhatára, ez alól kivélt képez Ausztria⁷⁶ és Málta⁷⁷, ahol 16 év az aktív választójogosultság határa, valamint Görögország,⁷⁸ ahol pedig a korábban írt feltételek szerint adott esetben 17 életév. A szavazás több tagállamban (pl. Belgiumban,⁷⁹ Bulgáriában,⁸⁰ és Görögországban⁸¹) is kötelező. Ezekben az országokban a szavazási kötelezettség az ország állampolgáira és az ott állampolgársággal nem rendelkező, nyilvántartásba vett uniós polgárokra is vonatkozik. Fontos kiemelni azt is, hogy az EUMSZ 22. cikke szerint minden európai uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A lakóhely fogalma azonban a tagállamtól függően még mindig eltéréseket mutat. Egyes országokban a választók állandó vagy szokásos lakóhelye a választóke-
rületben kell, hogy legyen (pl. Észtországban,⁸² Franciaországban,⁸³ Lengyelországban,⁸⁴ Németországban,⁸⁵ Romániában⁸⁶ és Szlovéniában⁸⁷), más országokban életvitelszerűen ott kell tartózkodniuk a választópolgároknak (pl. Cipruson,⁸⁸ Dániában,⁸⁹ Görögországban,⁹⁰ Írországban,⁹¹ Luxemburgban,⁹² Svédországban⁹³ és Szlovákia-

⁷⁶ Ausztria kapcsán érdemes megjegyezni azt is, hogy az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvényének 23/A. cikke szerint a választás évének január 1-jét megelőzően kell betölteni a 16. életévét.

⁷⁷ Málta Alkotmánya 57. cikk.

⁷⁸ Az Európai Parlament képviselőinek választásáról szóló 10 (I) / 2004 törvény 4. pont.

⁷⁹ Belga Királyság Alkotmánya 62. cikk.

⁸⁰ A Bolgár Köztársaság Alkotmánya 42. cikk (3) bekezdés.

⁸¹ Görögország Alkotmánya 51. cikk (5) bekezdés.

⁸² 2002. évi észt európai parlamenti választási törvény 4. § (2) bekezdés (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13117053>)

⁸³ Ld. <https://tinyurl.com/55brbfv8>

⁸⁴ Lengyel választási kódex 10. cikk (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/U/D20110112Lj.pdf>).

⁸⁵ Az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 6b § (<https://www.gesetze-im-internet.de/euwg/EuWG.pdf>).

⁸⁶ Az európai parlamenti választások megszervezéséről és lebonyolításáról szóló 2007. évi 33. törvény 5. cikk (1) bekezdés (<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/79518>).

⁸⁷ A Szlovén Köztársaság európai parlamenti képviselőinek megválasztásáról szóló törvény 1. cikk (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3401>).

⁸⁸ Az Európai Parlamenti képviselők választásáról szóló 2004 (10(I)/2004) törvény 4. cikk (<https://tinyurl.com/ysmkd2zk>).

⁸⁹ Ld. bővebben: <https://valg.im.dk/valg/valg-til-europa-parlamentet>

⁹⁰ <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/>

⁹¹ <https://www.tipperarycoco.ie/sites/default/files/Publications/How%20MEPs%20Elected%20Irish.pdf>

⁹² 2003. február 18-i választójogi törvény 3. cikk (5) bekezdés. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/02/18/n2/jo>

⁹³ Törvény (1995: 374) az európai parlamenti választásokról 5. § (<https://tinyurl.com/24ck5tey>).

ban⁹⁴), máshol pedig a néesség-nyilvántartásban kell szerepelniük (pl. Belgiumban⁹⁵ és Csehországban⁹⁶). Néhány országban (pl. Luxemburgban⁹⁷ és Cipruson⁹⁸) az európai uniós polgárok választójoga minimális tartózkodási időhöz is kötött. A többi uniós tagország állampolgárai minden tagállamban kötelesek a választás napját megelőzően regisztrálni a szavazáshoz. A regisztráció határideje azonban tagállamonként változik.

A fentiek mellett fontos kiemelni azt is, hogy az Európai Unió Tanácsának 2018/994. számú határozata (amely módosította az EP tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló Választási Okmányt) arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az uniós lakóhellyel nem rendelkező állampolgáraik számára is teremtsék meg annak lehetőségét, hogy az EP tagjainak választásán részt vehessenek.⁹⁹ Ez a határozat egyértelműen növelte az európai uniós polgárság jelentőségét, hiszen a tagállami lakóhely helyett az európai uniós polgárság meglétének jelentőségét helyezte az előtérbe. Az EP magyarországi tagjainak megválasztása tekintetében fontos kiemelni, hogy a 2018. december 31-ig hatályos szabályozás szerint szükséges volt minden esetben az aktív választójogosultság meglétéhez a magyarországi lakóhely. 2019. január 1-jétől azonban az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvény 1. §-a módosította a 2003. évi CXIII. törvény 2/A. § (1a) bekezdését, így az aktív választójogosultság az európai parlamenti választások esetében kiterjesztésre került azon magyar állampolgárokra is, akik Magyarországon élnek, de lakcímmel nem rendelkeznek, illetve akik az Európai Unió területén kívül rendelkeznek lakóhellyel.

Természetesen az, hogy egyes külföldi állampolgárok a befogadó tagállamban és származási országukban is szavazhatnak, visszaélésekhez vezethet. E tekintetben az 2018/994 tanácsi határozattal módosított 1976. évi választási okmány megköveteli a tagállamoktól annak szabályozását, hogy az európai parlamenti választásokon történő kettős szavazást hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntesse.

Az európai parlamenti választásokon a passzív választójogosultság bármely lakóhely szerinti tagállamban gyakorolható, amelynek alapja az Európai Unión belüli szabad mozgás és tartózkodás jogának követelményére vezethető vissza. A 93/109/EK tanácsi irányelv 3. cikke szerit bármely olyan európai uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de a passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, jo-

⁹⁴ Az európai parlamenti választásokról szóló 331/2003. sz. törvény 2. § (1) bekezdés (<https://www.aspi.sk/products/lawText/1/56141/1/2>).

⁹⁵ Az Európai Parlament megválasztásáról szóló 1989. március 23-ai törvény 1. cikk (3) bekezdés (<https://tinyurl.com/48ph6usk>).

⁹⁶ Az európai parlamenti választásról szóló 62/2003. sz. törvény 5. § (1) bekezdés (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-62>).

⁹⁷ Ez Luxemburg esetében 5 év. Ld. 2003. február 18-i választójogi törvény 3. cikk (5) bekezdés. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/02/18/n2/jo>

⁹⁸ Ez Ciprus esetében 6 hónap. Ld. Az Európai Parlamenti képviselők választásáról szóló 2004 (10(I)/2004) törvény 4. cikk (<https://tinyurl.com/ysmkd2zk>).

⁹⁹ „A tagállamok a nemzeti választási eljárásaikkal összhangban meghozhatják az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a harmadik országban lakóhellyel rendelkező állampolgáraik is szavazhassanak az európai parlamenti választásokon”. Ld. <https://tinyurl.com/bddxyb7s>

gosult arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választható legyen, kivéve, ha ezektől a jogoktól megfosztották. E tekintetben fontos, hogy egy adott európai parlamenti választás során senki nem jelöltheti magát egynél több tagállamban.¹⁰⁰ A tagállamok többségében 18 év a választhatóság alsó korhatára, kivétel ez alól Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Szlovákia (ahol 21 év), Románia (ahol 23 év), valamint Olaszország és Görögország (ahol pedig 25 év).

5. Kihívások a választójog és az európai uniós polgárság kapcsolatában

A fentiekben láthattuk, hogy az európai parlamenti választásokon a választójogot az európai uniós jog mindig a nemzeti jogra visszautalva, így a nemzeti választási eljárások mentén biztosítja, azaz az európai uniós jog nem követeli meg a tagállami választási rendszerek uniós szintű harmonizációját.¹⁰¹ E tekintetben tehát az Európai Unió csak a fő elveket határozza meg, amelyek közül a legfontosabb, hogy az aktív választójog-sultság alapja egyfelől az európai uniós polgárság, másfelől pedig az adott tagállamban meglévő lakóhely. Ezt erősíti a Delvigne-ítélet is, ami immár egy nemzetek feletti demokratikus rend vízióját tükrözi, amelynek középpontjában az Európai Parlament által képviselt európai uniós polgár áll.¹⁰²

A fentiek alapján több kérdés megvizsgálása is indokoltnak mutatkozik. Elsőként rögzíteni kell, hogy az európai uniós polgárság a választójog területén nem tekinthető elvi jelentőségűnek. Hiszen a korábban írtak alapján jól látható, hogy egy adott tagállamban az európai parlamenti választások vonatkozásában sem tekinthető fő csoportképzési tényezőnek az európai uniós polgárság. Az Európai Unió alapító szerződesei ugyanis az EP képviselői helyeit a tagállamok lakosságának arányában osztotta szét. Ezért minden tagállamban az adott országnak jutó képviselői helyekről dönthetnek csak a választópolgárok. Az európai parlamenti választásokon a fő szempont tehát az, hogy az egyes európai uniós polgárok melyik tagállamhoz kötődnek életvitelszerűen. Ezt pedig nem az állampolgárság (így nem is az európai uniós polgárság), hanem az adott tagállamban meglévő lakóhely fogja meghatározni. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy annak nincs is jelentősége, hogy valaki európai uniós polgár-e vagy sem, hiszen ez egy alapfeltételnek tekinthető. Persze el lehet játszani azzal a gondolattal is, hogy bevezethető-e egy olyan szabály, ami szerint minden európai uniós polgár szabadon választhasson országot, ahol az európai parlamenti választáson gyakorolhatja választójogát, függetlenül attól, hogy hol van a tényleges lakóhelye. Ez azonban álláspontom szerint azért nem kivitelezhető, mivel így az egyes tagállamok választási szervei nem tudnák biztonságosan lebonyolítani az európai parlamenti választásokat, mivel bizonytalan lenne, hogy pontosan mennyien is vannak a választásra jogosultak (még akkor is, ha a választás előtt egy korábbi időpontban lezárnák a választási névjegyzéket), továbbá relativizálná az egyes tagállamok közötti kvótaelosztást is (hiszen

¹⁰⁰ Ld. a 93/109/EK tanácsi irányelv 4. cikk.

¹⁰¹ GYENEY i.m. [79].

¹⁰² Uo. [94].

azokat az adott ország lélekszáma alapján határozták meg). Ezért véleményem szerint a tagállami lakóhely jelentőségének csökkentése, esetlegesen elhagyása az európai parlamenti választások vonatkozásában nem járható út.

Sokkal izgalmasabb kérdés azonban a fentiek mellett, hogy az európai uniós polgárságnak lehet-e jelentősége a tagállamok parlamenti választásai tekintetében. Azt láthattuk a korábbiakban, hogy a helyhatósági választásokon – az európai parlamenti választásokhoz hasonlóan – a belföldi (egész pontosan a települési) lakóhely meglétének van jelentősége az aktív választójogosultság vonatkozásában. A tagállami parlamentek tagjainak megválasztása során azonban a fő csoportképzési tényező egyértelműen az adott tagállam állampolgárságának a megléte. Feltehető tehát a kérdés, hogy az európai integráció (esetleges) előre haladtával lehet-e szerepe a tagállami állampolgárság helyett az európai uniós polgárságnak. Azaz elképzelhető-e, hogy egy tagállam olyan szabályt alkosson, amely szerint a parlamenti választásokon azoknak van választójoga, akik európai uniós polgárok, és az adott tagállamban élnek?¹⁰³ Ennek egyik előkérdése az is, hogy a nép alkotmányos fogalmába bevonható-e az európai uniós polgárság fogalma? Ezen kérdésre álláspontom szerint egyértelműen nemleges a válasz. A nép alkotmányos fogalma ugyanis – ahogyan azt a korábbiakban láttuk – a népszuverenitás elvére vezethető vissza. A népszuverenitás elve pedig az adott országhoz közjogilag is szorosan kötődő emberekre (vagyis az állampolgárokra) vonatkozik. Amíg az Európai Unió nemzetállamokban gondolkodik (amelyben paradigmaváltás véleményem szerint jelenleg nem reális), addig az európai uniós polgárság csak kiegészítő fogalomként jelenhet meg. Ennek pedig a választójog területén csak ott lehet jelentősége, ahol a megválasztott terület nem a népszuverenitáson alapulva jön létre (mint a nemzeti parlamentek), hanem pl. a helyi közösség öngazgatáshoz való jogára épülve (mint pl. a helyi önkormányzatok). Ezáltal véleményem szerint egy adott tagállamban a nép alkotmányos fogalmába biztosan nem tartozhat bele valamennyi európai uniós polgár. Ezért álláspontom szerint elképzelhetetlen, hogy egy tagállami parlament megválasztása során egy adott tagállam ne azon személyeknek adna választójogot, akik a néphez tartoznak, vagyis akik az adott tagállam állampolgárai (és ezáltal a népszuverenitás hordozói), hanem pl. azoknak, akik az adott ország lakosai (vagy adott esetben még azok sem¹⁰⁴).¹⁰⁵ Itt ugyanis – szemben az európai parlamenti választásokkal – a belföldi lakóhely csak egy lehetséges kiegészítő feltétel, az alapkövetelmény azonban a tagállami állampolgárság.

¹⁰³ Ezzel a kérdéssel több szerző is foglalkozik. Ld. többek között: Dimitry KOCHENOV: *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*. *Columbia Journal of European Law*, 2009/2. 201., hivatkozva: GYENEY i. m. [94].

¹⁰⁴ Ebben az esetben ugyanis még annak is realitása lenne, hogy más országok jelentősen befolyásolni tudják a parlamenti választások kimenetelét.

¹⁰⁵ 2013-ban el is indult egy európai polgári kezdeményezés „*Let me Vote*” (engedj szavazni) elnevezéssel, amelynek célja a polgárok választójogának a lakóhelyük szerinti országgyűlési választásokra való kiterjesztése volt, e kezdeményezés azonban elbukott. Ld. GYENEY i. m. [94].

6. Összegzés

A fentiekben írtak alapján látható, hogy az európai uniós polgárság fogalmának a választójog területén csak azon választások tekintetében lehet (illetve van) jelentősége, ahol az effektivitás elve érvényesül (tehát ahol az adott országhoz, vagy településhez való tényleges kötődés a lényeges).¹⁰⁶ Ezen esetekben sem elégséges feltétel azonban az európai uniós polgárság megléte, hiszen a tényleges kapcsolatot a lakóhely (vagy bizonyos esetekben a tartózkodási hely) megléte fogja igazolni. A tagállamok parlamentjeinek a megválasztása során azonban kijelenthetjük, hogy az európai uniós polgárságnak jelenleg nincs jelentősége, és nem is reális, hogy ezen a téren változás történjen. A tagállamok törvényhozói testületeinek megválasztása során ugyanis a népszuverenitásnak, azaz a néphez tartozásnak van jelentősége, amely pedig nem az európai uniós polgárság, hanem az állampolgárság mentén definiálható. Ez pedig álláspontom szerint azért is egy helyes megközelítés, mivel a nemzeti parlamentek által hozott jogszabályok személyi hatálya elsősorban az adott tagállam állampolgáira terjed ki, és egy európai uniós polgárra (vagyis más tagállam állampolgárára) csak akkor (a területi hatály miatt), ha ő épp az adott tagállamban tartózkodik. Ezen személy azonban ebben az esetben sem kerül ki a saját tagállama szerinti jogszabályok személyi hatálya alól. Így önmagában az a személy, aki egy tagállam állampolgáraként egy másik tagállamban él, állampolgárság nélkül – az európai uniós tagállamok jelenlegi gyakorlata szerint – főszabály alapján nem kaphat jogot arra (kivéve Írországbán), hogy a lakóhelye szerinti parlament tagjainak a megválasztásába beleszóljon. Már csak azért sem, mivel a népalkotmányos fogalmába tartozás nem határozható meg kizárólag a lakóhely alapján.

¹⁰⁶ Ezen állítás álláspontom szerint annak tükrében is helytálló, hogy az Európai Unió Bíróságának 2015-ös, európai választójog tárgyában született Delvigne ítélete magában hordozta annak ígéretét, hogy az uniós polgárság intézménye 'szintet léphet', és a státusz politikai dimenziója immár kiteljesedhet. E feltételezés nem volt teljesen alaptalan, hiszen a szóban forgó döntés megerősítette az uniós polgárok szabad mozgási jogok gyakorlásától független európai parlamenti választójogát. GYENEY (2020) i. m. 5.

