

OTDK dolgozat
Állam- és Jogtudományi Szekció

**A határon túli magyarok választójoga a választási
alapelvek tükrében**

Jelige: Választó 19

2014.

Tartalomjegyzék:

I. Bevezetés	4
II. A külföldön élők választójogának áttekintése a rendszerváltástól 2010-ig.....	5
III. Az állampolgárság megadás, hatásai	7
IV. A választójog megadása, pro és kontra.....	11
IV/1. Érvek és ellenérvek rendszere	12
IV/2. Általános vélekedés a választójog megadásáról.....	16
V. Választójogi alapelvek.....	17
V/1. Általánosság	17
V/2. Egyenlőség.....	17
V/3. Titkosság.....	20
V/4. Szabad akarat kifejezése.....	27
VI. De lege ferenda.....	28
VI/1. A képviselő	28
VI/2. A postai szavazás	30
VI/3. Az elektronikus szavazás.....	33
VI/4. A meghatalmazotti szavazás.....	36
VI/5. Javaslat	36
VII. Zárszó.....	40
Forrásjegyzék	41

„Az itt következők megállapításoknak csak annyiban van valamelyes indokoltságuk és jelentőségük, amennyiben a szemlélő nem helyezkedik eleve a tagadás vagy reménytelenség álláspontjára a népképviselői törvényhozás gondolatának komolysága, eredményessége vagy jövője tekintetében.”

(Goltner Dénes: A választási rendszer és eljárás befolyásolása az országgyűlési képviselő-választások érvényességére, 1933.)

I. Bevezetés

A kormányzat a 2010. évi XLIV. törvénnyel lehetővé tette a határon túl élő magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, magukat magyarnak valló személyek számára az egyszerűsített honosítást, ezáltal tulajdonképpen utat nyitott számukra a választójog megszerzése felé.

Az Országgyűlés az Alaptörvényben már előrevetítette a választójog átalakítását, hiszen mind a XXIII. cikk, mind a 2. cikk tartalmaz újdotságokat az azt megelőző szabályozáshoz képest. Ezen átalakítás következő lépéseiként Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt és A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt említhetjük, s e szabályozások által a határon túli magyar állampolgárságú, de országunkon belüli lakóhellyel nem rendelkező személyek is jogosulttá váltak az országgyűlési választásokon történő véleménynyilvánításra.

A demokrácia fundamentumai közé tartoznak a választási szabályok, a demokrácia pedig a legitim hatalom egyetlen eszköze, Giovanni Sartori szavaival élve *„a hatalom a demokráciában csak akkor legitim, ha letről kap felhatalmazást, ha a népakarat emancipációja; konkrétan pedig: ha és amennyiben szabad beleegyezésen alapul.”* Domahidi Ákos pedig úgy fogalmaz, hogy *„A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerű és kiszámítható módon érvényesülő választási rendszer.”*¹ E két szerzőtől idézett gondolat is alátámasztja a választójogi szabályok jelentőségét egy demokratikus jogállamban. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikk 3. pontja is a közhatalom alapjaként határozza meg a választójogot.

A téma aktualitásához hozzátartozik az is, hogy idén, 2014. április 6-án lezajlottak az országgyűlési választások, melynek során már az „urnákhoz járulhatott” ezen személyi kör is.

Számos kérdés felvetődik a megújult választójogi, a választási eljárási szabályozás vonatkozásában. E kérdések közül a választójogi alapelvek vonatkozásával szeretnék dolgozatomban bővebben foglalkozni, miután bemutattam az állampolgárság és a választójog megadása mellett és ellen szólók érvrendszerét, s az alapelvi problémák bemutatása után a felmerülő problémákra igyekszem megoldási javaslatokat kínálni.

¹ DOMAHIDI Ákos: 70.§ [Választójog], In.: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2488.

II. A külföldön élők választójogának áttekintése a rendszerváltástól 2010-ig

Az 1949. évi XX. törvény rendszerváltáskori megváltoztatáskor Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény deklarálta a 34.§-a által módosított 70.§ (1) bekezdésében, hogy *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy - ha állandó lakóhelye Magyarországon van - az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen.”* Ez az alapjog már az *Alkotmány* alapján is korlátozható volt, erről a 70.§ (2) bekezdése rendelkezett. Az országgyűlési képviselők választásának részletszabályait pedig a rendszerváltás időszakának a demokratikus jogállam megteremtése szempontjából rendkívül fontos jogalkotási terméke, Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény rendezte. A norma eredeti szövegének 2.§ (4) bekezdése úgy rendelkezett, hogy *„A szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon,”* amely az alapjog gyakorlásának az Alkotmányban található korlátozáson kívül további szűkítését eredményezte. Ezzel elkezdődött az éles vita hazánkban is arról, hogy a külföldön tartózkodó személyek vajon élhetnek-e ezen állampolgári jogosultságukkal, avagy sem.

Az *Alkotmánybíróság* első döntéseinek egyike foglalkozott e kérdéskörrel, amikor egy algériai lakos a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok választójogának gyakorolhatóságával kapcsolatos indítványt terjesztett a testület elé. Ezen beadvány eredményeként született meg a 3/1990. (III.4.) alkotmánybírósági határozat. A határozat megállapította, hogy az Alkotmány fent ismertetett rendelkezésével ellentétes az, hogy az olyan személyek is akadályoztatottak a szavazásban, akik a választás napján külföldön tartózkodnak, hiszen az, hogy az adott nagykorú állampolgár a szavazás napján átmenetileg külföldön tartózkodik, nem képezheti alapját a modern hírközlési és technikai feltételekre figyelemmel az állampolgári jogosultság korlátozásának.² Emellett az alapjog-korlátozás feltételeinek sem felelt meg a törvény, hiszen az Alkotmány 8.§ (3) bekezdése kimondta, hogy alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben korlátozható az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogaira és szabadságára tekintettel. A választási törvény pedig nem felelt meg az alkotmányerejű törvény kritériumnak. A hivatkozott korlátozó rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette, s felhívta az

² ABH 1990, 25, 26.

Országgyűlést a keletkezett joghézag pótlására. A jogalkotó azonban nem terjesztette ki a szavazójog gyakorlásának lehetőségét a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra, mivel az idő rövidsége miatt erre képtelen lett volna, hanem A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 7.§-a az Alkotmány 70.§ (1) bekezdésébe illesztette azt a korlátozást is, hogy a választójog akkor gyakorolható, ha az állampolgár a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik.

E rendelkezés egészen 2002-ig az Alkotmány részét képezte, ekkor az Európai Közösséghez való csatlakozás miatt az Alkotmány módosításra került ezen területet érintően is. A 2002. évi LXI. törvény 7.§ rendelkezett a normaszöveg módosításáról 2004. május 1-jei hatállyal. A módosítás következtében kikerült „*az ország területén tartózkodik*” kitétel. A részletszabályokat az Országgyűlés 2005-ben³ alkotta meg, s ezen jogi normának köszönhetően a jogalkotó lehetővé tette a külképviseleteken történő szavazást. Ezután nagyobb változást csak a 2010-ben módosított állampolgársági törvény következményeként tapasztalhattunk.

³ A 32/2004. (IX.14.) alkotmánybírósági határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, mivel az állam nem tett eleget a választójog intézményvédelmi oldalának, hiszen nem alkotott szabályokat. A szabályozás hiánya pedig lehetetlenné tette a választójog gyakorlását. (ABH 2004, 446, 451-452.) A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. törvény 20.§ szüntette meg az alkotmányellenességet.

III. Az állampolgárság megadása, hatásai

2010-ben a kormányzat döntése alapján az 1993. évi LV. törvény módosításával, a 2010. évi XLIV. törvénnyel a határainkon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező egyének, akik magyarnak vallják magukat bizonyos, könnyített feltételek mellett az egyszerűsített honosítás intézményének bevezetésével Magyarország állampolgáraivá válhatnak. Az állampolgárság e különösen egyszerű megszerezhetősége vonatkozásában heves viták alakultak ki.

Mellette érvelhetünk azzal, hogy már a XIX. században is számolni kellett ezzel a lehetőséggel. Példaként említhetjük a korabeli svájci állampolgársági törvényt, amely az ország tartós elhagyása után is svájci állampolgárnak tekintette az adott személyeket, csak nem biztosította részükre az állampolgárságból fakadó jogokat.⁴ A nemzetközi okmányok közül megemlítendő az 1997-ben az Európa Tanács által módosított az Európai Konvenció az állampolgárságról című nemzetközi dokumentum. Ezen egyezmény 3. cikke akként rendelkezik, hogy minden állam saját joga határozza meg, hogy kik az állampolgárai, más államok ezt kötelesek elfogadni addig, amíg ez összhangban áll a nemzetközi joggal. Ez igaz a kettős állampolgárságra is.

Az Alkotmány,⁵ illetve az Alaptörvény⁶ is deklarálja, hogy a mindenkori kormányzat *felelősséget vállal* a határon túl élő nemzetrészek iránt.

Kelet-Európában az állampolgársági szabályok módosításának gyakori oka az, hogy *rendezni* kívánják a 20. század viszontagságos éveiben az országhatárok nagy mértékű átalakítása során elszakadt, más-más országokhoz került, *az anyaország fennhatósága alól kikerült nemzetrészek helyzetét*. Az anyaország határain kívül rekedtek néhol rendkívüli elnyomásban éltek, sok esetben diszkriminálták őket származásuk miatt. Ezen okból kifolyólag joggal merült, merülhetett fel bennük az igény az anyaországi segítségre.

Az anyaországoknál is felmerült a politikai védelem szükségessége, álláspontjuk szerint az

⁴ BAJÁKI Veronika: Magyar állampolgárság-kettős állampolgárság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973, 169.

⁵ 6.§ (3) bek.

⁶ A Nemzeti hitvallás első mondatában azt olvashatjuk, hogy „*felelősséggel minden magyarért*”, továbbolvasva „*megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét*” szövegrésszel találkozunk. Az Alaptörvény D) cikke konkretizálja a fentieket.

állampolgárság egyfajta *védelmet* jelent a határon túl élők számára.⁷ E vonatkozásában azért meg kell jegyezni, hogy bár az önvédelmi pszichózis pótolhatatlan energiákat kölcsönöz a nemzeti érzésnek, azonban ilyen önvédelmi helyzetből nyugodt, kiegyensúlyozott politika nem folytatható.⁸ S ha a nemzetközi helyzetet nézzük, arra a konklúzióra juthatunk, hogy ezek a konfrontációk nemzetközi politikai vitákhoz és véres háborúkhoz vezettek.⁹

A hazai viszonyokat figyelembe véve úgy vélik, hogy az állampolgárság megadása erősíti a magyar-magyar kapcsolatokat, a szolidaritást és az azonosságtudatot, megakadályozhatja az asszimilációt.

Az állampolgárság egyfajta állam iránti hűséget is feltételez, mely nem más, mint egy odatartozási érzés,¹⁰ s ez a határon túliakban is meg lehet.

A jogkiterjesztésnek a nem Európai Unió tag európai államokban élő magyar polgárok számára is pozitív hozadéka lehet. Amennyiben megszerzik a magyar állampolgárságot, személyi okmányokat, akkor *kitárul előttük is a lehetőség*, hogy az Európai Unió területén szabadon mozoghassanak, vállalkozásokat alapíthassanak, tanulhassanak stb.

Ez a tény azonban nem csak pozitívumokat hordoz. Negatív kicsengése is van, mely átvezet bennünket a **kritikai észrevételek** világába. A túl könnyű állampolgárság-szerzés komoly *visszaélésekhez* vezethet. Számos környező országban élő nem magyar származású személy beszél magyarul, főleg a határ mentén. Az 1993. évi LV. törvény 4.§ (3) bekezdése értelmében elég az is, hogy valószínűsíti az egyén magyarországi származását, s igazolja magyar nyelvtudását. Az 1990-es években Olaszország is felajánlotta az állampolgárságot a dél-amerikai kontinens olasz származású lakóinak anélkül, hogy az országban a kötelezően előírt ideig tartózkodnának az állampolgárság felvétele előtt. E kedvezmény sokakban indukálta, hogy hirtelen olasz ősöket fedezzenek fel, azonban ennek oka gyakran nem a nemzeti öntudat felerősödése volt, hanem az olasz útlevél nyújtotta előnyök.¹¹ Ha hiszünk a

⁷ Ezzel szemben érvel Halász Iván és Schweitzer Gábor. Az érvelést lásd: HALÁSZ Iván-SCHWEITZER Gábor: Állampolgárság, In.: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2467.o

⁸ OROSZ István: A „magyar kérdés”. Polgárok és alattvalók, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996, 23.o

⁹ KERÉK-BÁRCZY Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog-nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak, 4.

http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SZRI_Kettos_allampolgarsag_szavazati_jog_2011_08.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

¹⁰ DOEHRING, Karl: Allgemeine Staatslehre, C.F.Müller, Heidelberg, 2000, 26.

¹¹ BAUBÖCK, Rainer: Kik Európa polgárai?, <http://ketezer.hu/2008/04/kik-europa-polgarai/> (letöltve: 2014.10.22.)

híreknek, a magyar állampolgárság megadása is keletkeztetett ilyen „felfedezéseket”.¹²

A kritikai észrevételek, a teljesség igénye nélkül továbbá a következők lehetnek. A határon túli, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok *kötődése, ragaszkodása* nem biztos, hogy olyan, mint az itthon lakóhellyel rendelkező polgároké, gondolok itt a sokadik generációs magyarokra, akik sohasem jártak Magyarországon, nem tudnak sokat a történelméről és a hazai történeésekről. Ezt A. Weiss úgy fogalmazta meg, hogy ugyanazon személynek nem lehet két hazája, ahogy két szülőanyja sem, Delbrück pedig akként nyilatkozott, hogy „*Egy ember nem lehet két úr szolgálja.*”¹³ A Nottebohm-ügyben kimondták az effektivitás elvét. Az állampolgárság olyan jogi kapcsolat, melyhez jogok és kötelezettségek társulnak, mivel a megszerzett állampolgárság egy szorosabb kapcsolatot feltételez az adott állammal, mint bármely másikkal.¹⁴ Ezek alapján Tóth Judit szerint az, ha az állampolgárságot olyan személyeknek adják meg, akiknek nincs magyarországi lakóhelyük vagy legalább közvetlen gazdasági-kulturális-családi kapcsolatuk, akkor az sérti a tényleges kapcsolat elvét.¹⁵ Az effektivitás-elv sérelme mellett érvel Dezső Márta, Schmidt Péter és Tóth Zoltán is.¹⁶

Véleményem szerint azt is fontos megvizsgálni, hogy a többi ország, ahol magyar kisebbségek élnek, hogyan viszonyul a kettős állampolgársághoz. A nemzetközi jogi szabályok szerint az *egyes államok szuverenitásához* tartozik, hogy mely feltételekkel adják meg az állampolgárságot, és engedélyezik-e a kettős állampolgárság intézményét. Három szomszédos országban, ahol élnek magyar kisebbségek, *tiltott az ottani ország állampolgárságán kívül más állam állampolgárságát felvenni*. Ez a három ország Ausztria, Ukrajna és Szlovákia. Utóbbi kettőben lehet tartani a további üldöztetéstől, a növekvő számú atrocitástól, a megváltozott hozzáállástól.¹⁷ Ausztria esetén ilyenről nem beszélhetünk, ott nem érik

¹² SZALAI Bálint: Ukrán maffia osztja tízezerrel a magyar állampolgárságot, http://index.hu/gazdasag/2014/09/16/magyar_nyelve_nyelvek_szavaltak_szep_magyar_szoveget/ (letöltve: 2014.10.22.)

¹³ im. BAJÁKI 171.

¹⁴ NAGY Boldizsár-JENEY Petra (szerk.): Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok és szemelvények, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 457.

¹⁵ TÓTH Judit: Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2004/2., 7.

¹⁶ Bővebben: DEZSŐ Márta-SCHMIDT Péter-TÓTH Zoltán: A magyar parlamenti választójog néhány vitatott problémája, In.: Ádám Antal (szerk.): Alkotmányos fejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994, 280-282.

¹⁷ Szlovákiában a személyi azonosító okmányok leadására szólították fel a magyar állampolgárságot felvett személyeket, gondoljunk itt például Boldoghy Olivérre.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) is foglalkozott e kérdéskörrel a Fehér és Dolník kontra Szlovákia ügyben, melyben azt állapította meg, hogy nem történt egyezményesértés.

sérelmek a magyar állampolgárságot felvevőket. A többi környező ország tolerálja a kettős állampolgárság intézményét. Remek példa erre a Szlovénia és Olaszország között kötött, a kettős állampolgárságra vonatkozó bilaterális egyezmény, amely rendezi a kedvezményes állampolgárság-felvételt. Eszerint kérelemre egymás államaiban alanyi jogon megkaphatják a másik állam, tehát az anyaország állampolgárságát.¹⁸

További ellenérv, hogy az állampolgárság hazánk alkotmányjogi szabályozása alapján egyszintű, *nem beszélhetünk másodlagos állampolgárságról*. Az állampolgárság kiterjesztésével a határon túl élő, hazánkban lakóhellyel nem rendelkező személyeket minden az állampolgárságból fakadó jog megilleti, megilletné, és úgyszintén minden kötelezettség terheli, terhelné a „friss” állampolgárokat. Több jelentős kötelezettség említhető itt, mint például az adófizetési vagy honvédelmi kötelezettség. A kettős állampolgárságból adódóan amennyiben lehetséges sehol nem fizet adót, nem lesz katona. Egyes országokban működik a kötelező sorkatonaság intézménye, míg másokban ilyen kötelezettség nem terheli az állampolgárt vagy enyhébb feltételekkel, s az ember természetéből adódóan a kevésbé megterhelőt választja. Ezek a kibúvók is erősíthetik a gyűlölködést mind a külföldi országban élő adott állam állampolgárságát viselő személyekben, mind az itthoniakban. Az Európa Tanács állampolgárságról szóló konvenciója 21.cikk (1) bekezdése is deklarálja, hogy a kettős állampolgároknak csak az egyik állampolgárság szerinti országban kell katonai kötelezettségeit teljesíteni, azonban ez könnyen kijátszható, hiszen az ország dönti el, hogy ilyen típusú kötelezettségek körében mit vár el a polgárától. Ezek alapján ellenérvként hangzott el az is, hogy a szomszédos országokban nagy a kísértés, hogy a határ mindkét oldalán igénybe vegyenek szociális juttatásokat és kedvezményeket.

(<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-121167>)

Ukrajnában pedig van olyan norma, mely szerint csak ukrán állampolgárok rendelkezhetnek földterülettel. Kérdés, vajon azon személyek, akik felvették a magyar állampolgárságot, s így az ukránt elvesztették, mikor kényszerülnek a földjeikről való lemondásra.

Érdemes megjegyezni azt is, hogy a kettős állampolgárságukat eltitkolókat bírsággal sújtják. (http://index.hu/kulfold/2012/10/03/megbirsagoljak_ukrajnaban_a_kettos_allampolgarsagukat_eltitkolokat/, letöltve: 2014.10.22.)

¹⁸ SZALMA József: Gondolatok a magyar állampolgárság „hova tovább” kérdéseiről?, <http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=652&lap=0> (letöltve: 2014.10.23.)

IV. A választójog megadása, pro és kontra

„Minden politikai közösség más típusú, kisebb közösségekből tevődik össze, s azok mindegyikének megvannak a maga érdekei és alapelvei.... E szűkebb közösségek akaratának mindig két vonatkozása van: a társulás tagjai számára általános akarat, a nagy közösség számára egyedi akarat; s igen gyakran becsületesnek minősül az első tekintetben és ártalmasnak a másodikban.”

(Rousseau: Politikai gazdaságtan, 1755.)

A legvitatottabb terület a **választójog**é. A demokratikus legitimitáció elvéből következik, hogy az állampolgár választójoggal is rendelkezik, hiszen az országgyűlés rájuk kötelező döntéseket hoz, s ebből adódóan beleszólásuk kell, hogy legyen a politikai döntések meghozatalába¹⁹ a közvetett demokrácia elve alapján. Az Európa Tanács égisze alatt működő *Velencei Bizottság* a CDL-AD(2011)022 számú jelentésében úgy fogalmaz, hogy ösztönözni kell a demokratikus államok gyakorlatában rendkívül elterjedt, határon túli állampolgároknak biztosított szavazati jogot, habár az nem vezethető le egyetemes jogként az európai polgári jogi és emberjogi örökségből. Csupán tizenkét országban nem biztosított a határon túli állampolgárok választójoga az Európa Tanács tagállamai között. A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* (a továbbiakban: PPJNE) 25. cikkének vizsgálata alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy az állampolgársággal együtt járó jogosultság a választójog.²⁰ Az általánosság alapelvét sértené az, ha a határon túl élő magyar állampolgárok számára nem biztosítanák ezt a politikai részvételi jogot, hiszen az általánosság elve nem fejez ki mást, mint azt, hogy a politikai közösség minden tagjának biztosítani kell a lehetőséget a választójoga gyakorlására, s csak súlyos indok alapján lehet korlátozni, és a

¹⁹ SZIGETVÁRI Viktor-TORDAI Csaba: A határon túliak választójogáról

http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol (letöltés: 2014.10.19.)

²⁰ PPJNE 25. cikk: Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy

1. a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;
2. szavazzon és megválasztható az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;
3. az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.

diszkriminációtilalmat sem lehet áthágni a kivétel képzése során.

VI/1. Érvek és ellenérvek rendszere

Az 1989-es változások előtt sem volt lakóhelyhez kötve a választójog, de a választói névjegyzéket a lakóhely szerint kellett felvenni, és csak a Magyar Népköztársaság területén lehetett gyakorolni e jogot. A teljes szabályozás ismeretében azt állíthatjuk, hogy implicite a régi szocialista szabályozás sem tette volna lehetővé a választójog efféle kiterjesztését.

Az Alaptörvény preambuluma, a *Nemzeti hitvallás* a politikai közösséget összemosza az etnikai-kulturális közösséggel. A 2011-ben megalkotott alkotmányunknak az alanya a politikai közösséget alkotó nép helyett az „*egységes magyar nemzet*” lett. Ez az új alanyfogalom minden olyan személyt magában foglal, akit etnikai-kulturális értelemben magyarnak tartanak, tekintet nélkül születési helyére, lakóhelyére és a magyarországi politikai közösséghez fűződő kapcsolatára.²¹ Ezzel az Alaptörvény előrevetítette a választójog kiterjesztését. Meg kell jegyezni, hogy a nemzet fogalmát mindig egy meghatározott térben kell szemlélni.²² Ez a tér általában nem terjedhet ki az egész világra, szemben a hazai jogalkotó elképzelésével. További probléma ezzel a népfelfogással, hogy kérdésessé teheti a *népszuverenitás elvének érvényesülését*, hiszen mint előbb is említettem a határon túli, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező személyek által is választott törvényhozás döntései nem hatnak ki a fent említett személyi körre, így az általános népfogalom, mely szerint a nép az, akikre az adott államban jogok és kötelezettségek vonatkoznak, nem teljesül, mivel a nép és az Alaptörvény alanya, a nemzet nem azonos fogalmak. Nem csak ez alapján sérülhet a néprésztétel elve, hiszen a népszuverenitás több annál, hogy a demokratikus autoritás visszavezethető a népre. „*A részvételi jogok többet foglalnak magukban az időszakos képviselő-választásoknál. Mindenképpen ide tartozik a közügyek nyilvános megvitatása, a kollektív deliberáció és a törvényhozáshoz kapcsolódó –alkotmányosan korlátozott– népszavazás intézménye is.*”²³ A külföldön élő, egyszerűsített honosítás révén magyar állampolgárrá váló választópolgárok esetében azonban ezek a további tartalmi elemek sem érvényesülnek ugyanúgy, mint az itthon lakóhellyel rendelkezőknél.

²¹ TÓTH Gábor Attila: A jogok törvénye. Értekezés az alkotmányos szabadságról, Gondolat Kiadó, Budapest, 2014, 241-242.

²² KISTELEKI Károly: Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése. Konceptiók és alapmodellek Európában és Magyarországon, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011, 50.

²³ TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányjogról, Osiris Kiadó, Budapest, 2009, 159.

A választójog megadását ellenzők közt felmerül azon érv is, hogy csak az választhasson, aki *viseli a közterheket*, tehát adózik.²⁴ Ezzel tulajdonképpen egy adócenzust vezetnének be, mellyel sérülne a választójog egyik alapelve, az általánosság,²⁵ s nemcsak a határokon túl élő állampolgárok lennének kirekesztve a választásból, hanem az eladósodott társadalmi rétegek vagy akár a munkát nem végző, 18. életévüket betöltött még tanulmányaikat folytató magyarországi személyek is. Az is kérdéses, mely adónemben írná elő ezt. Az adózást már az is megvalósíthatná, ha egy magyar állampolgár, akinek az adócenzus folytán nem lenne választójoga, bemegy egy boltba, ott bármilyen terméket vásárol, s ezzel megvalósul az adózás, hiszen az ÁFA fizetési kötelezettségének eleget tett.

Az ellenzők érvei között hozható fel az is, hogy a *strasbourgi ítélkezési gyakorlat* is a legitim feltételek közé sorolja, hogy lakóhelyhez kössék a választójogot.²⁶ Az EJEB kifejtette, hogy álláspontja szerint azzal a ténnyel is indokolható a tartósan az állam területén nem élő állampolgárok kizárása a választójogból, hogy a képviselőjelöltek képtelenek a választási kampányt a külföldön élő állampolgárok számára is elérhetővé tenni, s a külföldön élő állampolgároknak nincs befolyásuk a jelöltek kiválasztására vagy azok választási programjának kialakítására. Elfogadható ellenérv az is, hogy az ország napi problémái kevésbé közvetlenül és folyamatosan érintik őket, s mivel a döntések nem feltétlenül, közvetlenül érintik a diaszpóraszavazókat, így indokolt lehet a külföldön élő állampolgárok befolyásának korlátozása.²⁷ Ez az érvrendszer is megalapozhatja a fentebb említett Szigetvári-Tordai szerzőpáros említett nézetét, azonban véleményem szerint ez nem illeszkedne a magyar jogrendszerbe, hiszen ezzel „*másodlagos*”, „*kétszintű*” állampolgárság alakulna ki.

Le kell szögezni azt is, hogy az *nem kizárt*, hogy egy individuum *több politikai közösséghez* tartozzon, és mindegyikben részt vegyen a közösségi döntéshozatalban.²⁸ A *tagsági elv* és a *résztvételi állampolgárság elve* alapján akkor is rendelkeznek az

²⁴ im. SZIGETVÁRI-TORDAI

Ez a kontributivista nézőpont megjelenésének tekinthető.

²⁵ VON MÜNCH, Ingo: Artikel 38., Wahlen zum Bundestag, In: von Münch, Ingo-Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995, 583.

²⁶ A Melnychenko vs. Ukrajna ügyben az EJEB az Egyezményvel összeegyeztethetőnek találta a passzív választójog lakóhelyhez kötését. S mivel Magyarországon a passzív és aktív választójog nem válik el egymástól, így ez a követelmény az aktívra is igaz lehet.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67100>

²⁷ Hilbe vs. Lichtenstein, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-5636>

²⁸ BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014, 45.

állampolgárok politikai részvételi jogokkal, ha nem az adott állam területén élnek.²⁹

Ezzel ellentétben áll a „*minden érintett*” elv, amely alapján felvetődhetnek kérdések bennünk, melyek azt firtatják, vajon olyan személyek milyen alappal döntenek a törvényhozás összetételéről, akik nem Magyarország fennhatósága alatt élnek, s így ennél fogva nincs vagy gyengébb a *kapcsolatuk* Magyarországgal illetve az ország tényleges helyzetére való rálátásuk is kevesebb. Rájuk nem vagy csak részben vonatkoznak azon jogalkotási aktusok, melyeket az általuk is választott országgyűlés alkot. Szigetvári Viktor és Tordai Csaba is ezen a véleményen vannak, ezért szerintük csak erősen korlátozottan kellene megengedni, hogy beleszóljanak, beleszólhassanak az Országgyűlés döntéseibe.³⁰ A quod omnes tangit ab omnibus approbetur³¹ elv érvényesülését tehát sérülni látják, így korlátozott beleszólási lehetőséget kívánnak biztosítani. Ez ellen természetesen fel lehet hozni, hogy *azok is szavazhatnak, akik nem Magyarország területén élnek életvitelszerűen, azonban Magyarországon is fenntartanak egy lakóhelyet.*

Az is erősíti, erősítheti az ellenzők táborának érveit, hogy a külföldi állampolgárok nem kapnak annyi *információt* a hazai helyzetről, a politikai pártok programjairól, mint az anyaországiak. Ezt is lehet vitatni a globalizálódó világ egyéb lehetőségeire utalással, gondolok itt elsősorban az internetre, az online médiumokra.

Az ellenérvek között megemlítené az is, hogy az így előálló többlétszavazatok érdemben is *befolyásolhatják a választás eredményét*, s mint a Political Capital felméréseiből kiderül, a magyar belpolitika iránt érdeklődő, nem Magyarországon lakó személyek többsége a jobboldali pártokra adja le szavazatát.³² Ezzel a kormánypártot hozza meglehetősen kedvező helyzetbe, s bizonyos esetekben dönthet is arról, hogy ki nyerje a választásokat, amennyiben a mostani viszonyokat nézzük, dönthetett a kétharmad kérdésében is. Halmai Gábor álláspontja

²⁹ BECKMAN, Ludvig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? Citizenship Studies 2006/2., 159.o., BAUBÖCK, Rainer: Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership, Political Science and Politics, 2005/38., 683.

³⁰ im. SZIGETVÁRI-TORDAI

³¹ A döntések meghozatalában azoknak kell részt venniük, akiket a döntések érintenek.

³² KISS Tamás-BARNA Gergő: Erdélyi magyarok a magyarországi és a romániai politikai térben,

[http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Kiss-Barna - ErdelyiMagyarokAMagyarorszagisARomaniaiPolitikaiTerben_2013.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Kiss-Barna_-_ErdelyiMagyarokAMagyarorszagisARomaniaiPolitikaiTerben_2013.pdf)

RAVASZ Ábel: Felmérés: kire szavaznának a szlovákiai magyarok?, 2013. május 31.,

<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942044>,

LÁSZLÓ Róbert: Még egy ember, 2012. január 10.

<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940445> (letöltve: 2014.10.19.)

A 2014-es országgyűlési választások eredménye is ezt igazolja. (Az országos listás választás eredménye http://nvi.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (letöltve: 2014.10.23.))

szerint, mivel a határon túli nemzetrészek aktivitása a választásokon általában a világban alacsony, így szavazatuk nem szokta érdemben befolyásolni a választást a nagyon kiélezett esetek kivételével.³³ Véleményem szerint a jelenleg Magyarországon kialakult eset azt bizonyítja, hogy igenis van jelentősége annak, hogy a külföldön élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező személyek is szavaznak. Az az egy mandátum, amelyet az ő szavazataik döntöttek el, az elég volt ahhoz, hogy ismét kétharmados kormánytöbbség alakuljon ki,³⁴ amely, mint tudjuk, rendkívül sokat számít a jogalkotás területén.³⁵ Ez a demokratikus legitimáció szempontjából problémás lehet, hiszen azokon múlhat a kormányzati főhatalom, akik nem viselik teljes egészében a döntésük következményeit.³⁶ Horvátország tekintetében például azt láthatjuk, hogy ott a tíz választókerület egyikét adják a külföldön élő horvátok, s így a parlamenti helyek egytizedére ők delegálnak képviselőket.³⁷ Ezzel a megoldással a demokratikus legitimáció is megoldott.

További érvként lehet megemlíteni azt is, hogy a fentebb említett ellenérvek nem képeznek elég jelentős elvi indokokat, s mint ahogy az Alkotmánybíróság a 6/1991. (II.28.) *határozatban* kifejtette „Az Alkotmánybíróság sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban - éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó - akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz.”³⁸

³³ HALMAI Gábor: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2013., 4.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_12_Halmaj.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

³⁴ LÁSZLÓ Róbert: Ez kellett a kétharmadhoz, 2014. április 15.
<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942758> (letöltve: 2014.10.19.)

³⁵ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy nem feltétlenül csak a határainkon túl élő magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok döntötték el ezt a kérdést, az új választási szabályok egyértelműen a kormánypártnak kedveztek, gondolok itt főleg a győzteskompenzáció intézményére. Bővebben erről a témáról: László Róbert: A választójogi átalakulás 2010-2014, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

³⁶ im. HALMAI, 2.

³⁷ JUHÁSZ Attila-LÁSZLÓ Róbert: Kintről a kevesebb is több, HVG, 2011.09.11., 21.

³⁸ ABH 1991, 19, 20.

IV/2. Általános vélekedés a választójog megadásáról

Mind a belső, mind a nemzetközi **közvélemény** megosztott volt a választójog megadása vonatkozásában.

A *határon túli magyar pártok* sem támogatták feltétlenül a választójog megadását. A Híd-Most és az RMDSZ alapvetően a választójog megadása ellen érvelt, míg a Magyar Koalíció Pártja és a Vajdasági Magyar Szövetség a választójog mellett tette le voksát, s a kárpátaljai magyarság érdekvédelmi képviselőit is tulajdonképpen ide sorolhatjuk.

A *hazai közvélemény* is inkább a választójog megadása ellen volt.³⁹

A magyar *kormánypárt* sem volt egybehangzóan azon a véleményen, hogy az állampolgárság mellé a választójogot is megadják.⁴⁰ Azt lehetett hallani, hogy „*állampolgárság igen, választójog nem*”. Még 2010-ben is azt hangoztatta Martonyi János, hogy a szavazati jog és az állampolgárság más dolog.⁴¹ Ezek után pálforduláson ment át a kormányoldal, hiszen már az Alaptörvényben szövegében sem találjuk meg a lakóhely-feltételt a választójog kapcsán.⁴² S utána megszületett a 2011. évi CCIII. törvény, melynek preambulumban, a következő szövegrészt olvashatjuk: „*Az Országgyűlés...garantálva továbbá, hogy a határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részese...*” A törvény 12.§ (3) bekezdése pedig deklarálja, hogy az ország területén lakóhellyel nem rendelkező állampolgár is rendelkezik választójoggal, bár csak pártlistákra leadhatóval.

³⁹ Medián: A Fidesz-szavazóknak sem tetszik a határon túliaknak szánt választójog <http://www.origo.hu/itthon/20110801-a-median-felmerese-a-hataron-tuliak-valasztojogarol.html> (letöltve: 2014.10.19.)

⁴⁰ im. KERÉK-BÁRCZY, 17.

⁴¹ Martonyi a kettős állampolgárságról: „A szavazati jog más dolog” <http://www.168ora.hu/itthon/martonyi-a-kettos-allampolgarsagrol-a-szavazati-jog-mas-dolog-53905.html> (letöltve: 2014.10.19.)

⁴² Meg kell említeni az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdését, amely szerint a választójogot, vagy annak teljességét lakóhelyhez kötheti sarkalatos törvény, de ez a felhatalmazás kell a kétféle szabályozáshoz.

V. Választójogi alapelvek

„Ahhoz, hogy a közakarat helyesen nyilatkozzék meg, szükséges tehát, hogy az államban ne legyenek különálló csoportosulások és minden honpolgár csak a maga egyéni véleményének adjon hangot... Ha pedig volnának ilyen különálló csoportosulások, akkor szaporítani kellene számukat és meg kell akadályozni az egyenlőtlenséget közöttük... Egyedül ezekkel az elővigyázatossági rendszabályokkal érhetjük el, hogy a közakarat mindig nyilvánvaló legyen, és a nép ne essék tévedésbe.”
(Rousseau: A társadalmi szerződésről, 1762.)

E fejezetben számba kívánom venni a választójog egyes alapelveit, s azt szeretném bemutatni, miként hatott ezekre az új szabályozás. Az Alaptörvény ötre emelte az alapelvek számát, megalkotta a szabad akarat kifejezésének elvét. A közvetlenség elvét külön tételként nem kezelem, de érintem az egyes fejezetekben.

V/1. Általánosság

Az **általánosság** elve azt jelenti, hogy mindenkit megillet a választójog, ha azok a feltételek teljesülnek, amelyek a gyakorlás feltételeként szabva vannak. Az önkényes kirekesztés e jog gyakorlásából tilos.⁴³ Ezt a kérdését vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a külhoni magyarsággal szélesedett a választójogosultsággal rendelkezők köre.⁴⁴ Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése alapján azonban feltételhez köthető ezen státuszjog, amely az egyenlőség kérdésköréhez vezet minket.

V/2. Egyenlőség

A választójog egyik tartalmi eleme, hogy a szavazás során minden voksnak egyenlő esélye van arra, hogy képviselőt eredményezzen. A lehetőség mindenkinél ugyanakkora kell, hogy

⁴³ im. BODNÁR, 102.

⁴⁴ Nemcsak a határon túli, hazai lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok körével bővült, hanem a Kiss Alajos vs. Magyarország EJEK ítélet alapján a korlátozottan cselekvőképeselek sincsenek kizárva főszabály szerint a választásból, az erről szóló döntést a bíróság hozza meg. A fogvatartottak is jogerős bírói ítélet alapján lehetnek

legyen. Ez jelenik meg az **egyenlőség** elvében: minden szavazónak ugyanannyi számú szavazattal, és lehetőleg azonos súllyal kell kihatnia a választások eredményére.⁴⁵ A szavazatok számát és értékét nemre, fajra, etnikai hovatartozásra, műveltségre, vagyonra stb. tekintettel nem lehet differenciálni.⁴⁶ A választójog egyenlőségének tehát két aspektusát említhetjük meg. Már a 809/B/1998. alkotmánybírósági határozat foglalkozik a kérdéssel, amely ezen két követelményt határozza meg.⁴⁷ Ez biztosítja, hogy a szavazásban mindenki azonos jogokkal vegyen részt, amit az „egy ember, egy szavazat” elve fejez ki. A választópolgárok egyenlőségét kifejező normatív rendelkezések minden alkotmányos demokráciában szimbolikus jelentőséggel is rendelkeznek. William J. Brannen ezt úgy fogalmazta meg, hogy „*Az egy ember - egy szavazat alkotmányos elvén keresztül válik valóra az önkormányzás, amely megvalósítja a minden polgár méltóságából fakadó egyenlő részvételt a demokratikus eljárásban.*”⁴⁸

A 2011. évi CCIII. törvény szabályozása a határon túli állampolgárok részére csak a pártlistára történő szavazást tette lehetővé, szemben a magyarországi lakóhellyel rendelkezőkkel, hiszen ők egyéni jelöltekre és pártlistákra is leadhatják szavazataikat.⁴⁹ Összegezve így a szavazati arány 1:2 alakul, mondhatjuk úgy is, hogy a külföldi állampolgároknak csupán fél szavazata van, s ezzel a szabályozás sérti az egyenlőség elvét. Vannak, akik úgy vélik, hogy a szabályozás nem sérti a választójog egyenlőségének elvét, hiszen az alacsony érintettség alacsonyabb befolyásolási lehetőséget indokol.⁵⁰ Azonban véleményem szerint ez az álláspont a fentebb említett alkotmánybírósági határozatra is tekintettel nem tekinthető védhetőnek. A választójog megadása mellett fellépők természetesen megjegyezhetik, hogy mivel az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása nem egyezik meg, ezért a korábbi alkotmánybírósági határozatok nem használhatók fel, hiszen az Alaptörvény negyedik módosításának 19. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt született alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Erre az

eltiltva a közügyektől, így a választójogtól.

⁴⁵ im. BODNÁR, 43.

⁴⁶ im. VON MÜNCH, 599.

⁴⁷ ABH 2000, 783, 784.

Ezt az érvelést a későbbi határozatok is átvették, mint például a 22/2005. (VI.17.) alkotmánybírósági határozat (ABH 2005, 246, 249-250.)

⁴⁸ im. TÓTH 2009., 155.

⁴⁹ 12.§

⁵⁰ LÁSZLÓ Róbert: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014.

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI.17.) határozatában reflektált. A testület kimondta, hogy felhasználhatóak a korábbi határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések, ha az Alaptörvény és az Alkotmány szakaszai között tartalmi egyezés van, ha az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezőség áll fenn, s az alkalmazhatóságnak nincs akadálya, s a határozat indokolásába szükséges a beillesztése.⁵¹

Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy vannak olyan nemzetközi emberi jogi egyezmények, amelyek deklarálják az egyenlő választójog elvét. Azt nem rögzíti egyik egyezmény sem, hogy a külföldön élő állampolgároknak kötelező lenne megadni a választójogot, azonban ha a jogalkotó úgy dönt, hogy ennek a személyi körnek is megadja a jogot, akkor azt a belföldön élőkkel azonos módon, súllyal és tartalommal kell szabályozni.⁵² A PPJNE 25. cikk b) pontja rendelkezik erről. Ez elsősorban a névleges értékre vonatkozik és nem az eredményértékre, ebből következően a PPJNE szerint mind az arányos, mind a plurális választási rendszer elfogadható. Elfogadható az is, hogy akadályoztatás esetén egy közeli családtag helyettesíti a választópolgárt (proxy voting). Azonban a magyar szabályozás, amely alapján az egyik személyeknek kétszer annyi szavazata van, mint a másoknak, az sérti az Egyezségokmányt.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke közvetve előírja a választójog egyenlőségét. Eltérést ugyan enged, de csak a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Lehetővé teszi a lakóhelyhez kötést is, De Jakab András azt is megállapítja, hogy fél szavazat adása nem lehetséges.⁵³

Véleményem szerint a hazai jogalkotói megoldással egy másodlagos állampolgári státus alakult ki, amely hazánk közjogi hagyományaival nem fér össze, s amennyiben úgy értékeljük, mint Madách Imre a Tragédiában, hogy „*változik a világ*”, akkor sem lehetett volna véleményem szerint ezt a másodlagos státuszt megalkotni, hiszen hazánk nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes (gondolok itt az előzőekben kifejtett EJEE-re illetve a PPJE-re).

A demokrácia a morális egyenlőséget tiszteletben tartó eljárási követelményeket feltételez,

im. SZIGETVÁRI - TORDAI

⁵¹ Indokolás [32], ABH 2013, 440, 452.

⁵² JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf> (letöltve:2014.10.19.)

⁵³ im. JAKAB

Meg kell állapítanunk, hogy sem az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, sem az EJEB előtt nem fordult még elő ilyen jellegű eset, így Jakab András tézise még nem nyert megalapozást, de én hasonló véleményen vagyok a Jogtudományi Intézet igazgatójával.

a többségi szavazás eredménye pedig csak akkor igazolható, ha tiszteletben tartják az egyenlőség elvét.⁵⁴ E gondolatok alapján még azt a következtetést is levonhatjuk, hogy az ideai választások eredménye nem igazolható.

Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I.7.) határozatában kifejtette, hogy az aktív választójog korlátozása a demokrácia és a népszuverenitás elveinek korlátozását is jelenti.⁵⁵ Ugyan a korlátozás lehet alkotmányos, hisz ezen alapjog korlátozható, azonban álláspontom szerint a fent elemzett korlátozás nem igazolható.

Véleményem szerint meg lehet állapítani a *diszkriminációt* is a külföldön tartózkodó magyarországi lakóhellyel rendelkező és magyarországi lakóhellyel nem rendelkező individuumok közt, hiszen az előbb említett személyi körnek két szavazata van, míg az utóbbinak csak egy, s e két személyi kör összehasonlítható helyzetben van, és nem áll fenn olyan ok, mely indokolná az eltérően kezelést.

Az 1/2013. (I.7.) AB határozat szerint az általános és egyenlő választójog biztosítása az, amellyel elérhető az, hogy a döntéshozó, és az általa hozott rendelkezések legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.⁵⁶ Amennyiben a fent leírtakat figyelembe vesszük azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy a jelenlegi törvényhozás legitimitása megkérdőjelezhető.

V/3. Titkosság

A szavazás **titkosságán** azt értjük, hogy a választópolgárok titkosan adhatják le a szavazataikat, úgy, hogy szándékuk ellenére nehogymás is megismerje azt. Ez a választások tisztaságának egyik legfontosabb biztosítéka.⁵⁷ Ezen terület vonatkozásában az új választási szabályok kapcsán a **levélszavazás** kérdésköre az, melyről a legtöbb vita szól.

Ingo von Münch úgy véli, hogy az általánosság elvéből következik, hogy a postai úton történő szavazást be kell vezetni, mivel így minden választópolgár számára lehetőség nyílna a szavazata leadására.⁵⁸ Álláspontja szerint az egyenlőség elvén sem ejtene csorbát a postai szavazás.⁵⁹ A levélben szavazásnak vannak előnyei és hátrányai egyaránt.

Előnyei közt lehet említeni, hogy *költségkímélő*, hiszen a külhoni állampolgároknak,

⁵⁴ im. TÓTH 2009, 170.

⁵⁵ ABH 2013, 3, 20.

⁵⁶ ABH 2013, 3, 21.

⁵⁷ ÁCS Nándor: Országgyűlési választások, az országgyűlés és az államfő, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Kar háziyomdájja, Budapest, 2000., 9-10.

⁵⁸ im. VON MÜNCH, 587.

⁵⁹ im. VON MÜNCH, 603.

akiknek nincs magyarországi lakóhelye, nem kell elutazniuk a magyar külképviseletig, hanem kényelmesen, otthonról feladhatják a levélsomagot a szavazatukkal. A világ bármely országából szavazhat a választópolgár, onnan is, ahol nincs magyar külképviselet. A *világ több országában alkalmazzák ezt a technikát*. A választói *bizalom erősítését* szolgálja a papír alapú szavazás lehetősége is. A „szavazóurnákhoz járulók” *aránya is növekedhet*.

A **hátrányok** között számba vehetjük azt, hogy fennáll annak a veszélye, hogy *nem szabad akarata szerint* tölti ki a választópolgár a szavazólapot, hiszen otthon nem a szavazófülke magányában adja le voksát, hanem egyéb tényezők (barátok, család, ismerősök, szomszédok stb.) is befolyásolhatják a választását. Ezzel sérülhet az új választási alapelv, a szabad akarat kifejezésének elve is.

Az emberek többsége nem bíz a levélszavazásban és a lakóhelye szerinti postában.⁶⁰ A *posták* többségére az államoknak befolyása van, állami monopóliumként funkcionálnak, emiatt az emberek attól félhetnek, hogy átvilágítják a borítékot, illetve már maga a boríték is elég lehet arra, hogy a lakóhelyük szerinti titkosszolgálat feljegyzéseket, listát készíthessen a magyar állampolgárokról.⁶¹ Ez például Ukrajnában és Szlovákiában nagyon kedvezőtlenül befolyásolhatja a helyzetüket.⁶² A posták a levélszavazatok megérkezését is lassíthatják, hiszen a posták levélkézbesítési gyorsasága a világ országaiban különböző, s a gyorsabb szolgáltatást csak jelentős összeg ellenében lehet igénybe venni.⁶³ Nemcsak a szolgáltatás ára az, ami visszatarthatja a szavazókat a postai szavazás intézményétől, hanem az is, hogy a posták megbízhatósága sem száz százalékos, jóhiszeműségük ellenére is levelek, csomagok elvesztése minden nap megeshet.⁶⁴ A szavazatok kézbesítése esetén a visszaélések jobban kizárhatóak, ha nem egyszerű levélként kézbesítik, hanem tértivevényes vagy ajánlott formában, esetleg a kettő ötvözeteként. Azonban ez ellen szól, hogy vannak olyan államok, melyek postai szolgáltatói nem vállalják nemzetközi forgalomban kizárólag a címzettnek

⁶⁰ LÁSZLÓ Róbert: Nem a postaláda a hunyó, HVG, 2013.08.10., 72-73.

⁶¹ Az adóelkerülő németek esetében például, a névsorukat a német állam vette meg, mert az államérdek felülír minden más szempontot és tettet.

⁶² A posta szerepe a szavazásnál tulajdonképpen már elhanyagolható, hiszen Orbán Viktor levelet küldött az egyszerűsített honosítással állampolgárrá lett személyeknek, ha a külföldi titkosszolgálatok akartak listát készíteni a magyar kettős állampolgárokról, semmi probléma nélkül megtehették.

⁶³ ZUBOR András Pál (szerk.): Korszerű szavazási technológiák, Nemzetközi áttekintés, Összefoglaló a 2007. november 14-15-én „Korszerű szavazási technológiák 2007. - Jelen és jövő” témakörben megrendezett nemzetközi konferenciáról, Budapest, 2008, 84.

⁶⁴ MRÁZ Attila: Interneten vs. levélben szavazás 2.: Célba ér a szavazatom? http://ataszjelenti.blog.hu/2014/03/17/interneten_vs_levelben_szavazas_2_celba_er-e_a_szavazatom (letöltve: 2014.10.19.)

történő kézbesítést (pl.: Egyesült Királyság, Írország, Kanada).

A szavazatok titkosságát veszélyeztetheti az is, hogy a postai szavazás esetén *könnyebben rekonstruálható* a választópolgár személyazonossága.

Az is negatívan tünteti fel a levélszavazás lehetőségét, hogy *jóval a szavazás napja előtt le kell adniuk* a szavazataikat, s az esetlegesen a határidőtől a szavazásig eltelt idő alatt történtek nem tudják már befolyásolni a döntésüket. Ezen érv ellentételezéseként említhető meg az 54/2008. (IV.28.) alkotmánybírósági határozat, amelyben a testület kifejtette, hogy a választójog egyenlőségének elvét az nem sérti, ha a külföldön szavazók más időpontban adhatják le szavazataikat, hiszen a jogbiztonság elvének kedvez a választás eredményének gyors, hiteles megállapítása.⁶⁵

Meg kell említeni azt is, hogy a levélszavazatok 19%-a érvénytelen volt,⁶⁶ szemben a szavazófülkékben leadott szavazatokkal, ahol ilyen arányú érvénytelenséggel nem találkozunk.⁶⁷

A levélsomagokat *bárki eljuttathatja* a postára vagy a külképviseletre, így nem biztosított teljes mértékben az eljárás tisztasága. Hiszen megeshet, hogy valaki nem adja fel a rábízott csomagot, vagy szavazatvásárlás játszódik le; a postai úton történő szavazás tehát visszaélésekre adhat alapot. Főleg a levélsomagok továbbítással van probléma, mivel a „szavazatbegyűjtők” illetve a posták is megsemmisíthetik a szavazatokat, csak az a különbség, hogy míg a „szavazatbegyűjtők” pártpreferenciákra tekintettel semmisíthetik meg a levélsomagokat, addig a külföldi államok erre tekintet nélkül.

Ezen tényezők ellenére véleményem szerint a levélszavazás intézménye védhető, jó eszköz lehet. Azonban azt nem tartom jónak, hogy nem terjesztették ki az összes olyan személyre, akik külföldön, külföldről szeretnének szavazni. A jogalkotó szabad mérlegelésének körébe tartozik, hogy milyen szavazási módot határoz meg, de a szabályozás nem lehet ellentétes az

⁶⁵ ABH 2008, 514, 522.

⁶⁶ Ennek Pálffy Ilona szerint több oka van. A levélben szavazó választópolgárok nem elég gondosan töltötték ki a szavazólapokat, illetve nem figyeltek eléggé arra, hogy az azonosító iratukat ne tegyék bele a szavazatot tartalmazó kisebb borítékba. (Sok lesz az érvénytelen levélszavazat, <http://www.brasso.info/index.php/karpat-medence/4178-sok-lesz-az-ervenytelen-levelszavazat>, letöltve: 2014.10.19.)

Eddig minden ötödik levélszavazat érvénytelen volt

http://hvg.hu/itthon/20140405_Eddig_minden_otodik_levelszavazat_ervenyt (letöltve: 2014.10.19.)

Az országos listás választás eredménye http://www.valasztas.hu/hu/ogvyv2014/853/853_0.html (letöltve: 2014.10.23.)

⁶⁷ A szavazófülkékben leadott szavazatok körülbelül 1 %-a szokott érvénytelen lenni.

alkotmány rendelkezéseivel.⁶⁸ Álláspontom szerint a szavazás napján külföldön tartózkodó személyek homogén csoportot képeznek, s így de iure, közvetlen **hátrányos megkülönböztetéssel** találkozunk. A két személyi körhöz tartozó személyek, tehát a magyarországi lakóhellyel rendelkező külföldön tartózkodó és a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldön tartózkodó személyek összehasonlíthatóak, s nem mutatnak releváns különbséget ezen kérdéskör vonatkozásában. Az Alkotmánybírósághoz e téma kapcsán érkezett egy alkotmányjogi panasz, melyet a testület március 13-i végzésében⁶⁹ bírált el. Az Alkotmánybíróság elég vitatható érvelés alapján jutott arra a konklúzióra, mely szerint „nem állapítható meg a központi névjegyzékbe vételére irányuló kérelemnek kizárólag a „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” választópolgárok általi előterjesztésének lehetősége miatt az indítványozó érintettsége, jogsérelme ennek alapján nem is következhetett be, ”⁷⁰ tehát a testület az indítványozó érintettségét éppen azon eljárási cselekmény esetében várta volna el, amelyből történő kizárásának alkotmányellenességét állította.⁷¹ Ez a korlátozás álláspontom szerint nem tekinthető objektívnek és nem is ésszerű.

Amennyiben megvizsgáljuk az arányokat a KSH Népeségtudományi Kutatóintézete 2013 júliusában publikált kutatásai alapján a 18-49 év közötti magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok 7,4 %-a tartózkodott tartósan külföldön, ez körülbelül 335000 fő,⁷² amely több, mint a szavazásra regisztrált, határon túli, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok száma. Ha megnézzük a fent említett kutatást, akkor megállapíthatjuk, hogy ezen állampolgárok 25,8 %-a Németországban tartózkodik, ahol összesen két helyen lehetett szavazni, Münchenben és Berlinben. Az olyan nagy városokban, mint például Dortmund vagy Frankfurt am Main nem volt mód a voksolásra, s így az ott tartózkodó magyar állampolgároknak, akik tartanak fenn magyarországi lakóhelyet, Dortmundból Berlinbe 600 km-t kellett volna utazniuk, vagy Brüsszelbe, ami közelebb van, 268 kilométert, míg Frankfurt am Main viszonylatában mind Brüsszel, mind München nagyságrendileg 400 km távolságot jelent, s ez komoly idő- és pénzvesztést jelenthetett az ott élő magyar közösség

⁶⁸ ABH 2004, 446, 454.

⁶⁹ 3048/2014. (III.13.) alkotmánybírósági végzés

⁷⁰ 3048/2014. (III.13.) alkotmánybírósági végzés indokolás [12] pont

⁷¹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

⁷² A Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező 18–49 éves magyar állampolgárok mintegy 7,4 százaléka tartózkodik jelenleg tartósan külföldön, Korfa, 2013. július

<http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Korfak/korfa-2013-3.pdf> (letöltve: 2014.10.19.)

életében.

A szavazatok beérkezési idejével kapcsolatosan beszélhetünk a határon túl élő, lakhellyel nem rendelkező állampolgárokra nézve diszkriminációról. A külképviseleteken leadható szavazatok beérkezési határideje a szavazást követő negyedik nap 24 óra,⁷³ ezzel szemben a levélszavazatok esetén úgy rendelkezik a törvény, hogy a választópolgárnak úgy kell feladnia a levélsomagot, hogy az a szavazást megelőző napon 24 óráig megérkezzen a Nemzeti Választási Irodához, vagy a magyarországi szavazásra nyitva álló napot megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon hivatali időben, 9-16 óráig illetve a külképviseleti szavazás ideje alatt eljuttathatja bármely külképviseleti irodába. Van még egy további lehetőség, amely szerint a magyarországi szavazás időszakában bármely egyéni választókerületi választási irodába is eljuttatható a szavazat.⁷⁴ Az utóbbi két alternatíva azonban csak nagyon kevés személy esetén érvényesülhet. Az pedig, hogy a szavazást megelőző napon meg kell érkeznie a levélsomagnak, azt jelenti, hogy a lakóhellyel nem rendelkező külföldi választópolgár nem voksolhat addig, míg a többi választópolgár megteheti. Ezzel hátrányos helyzetbe kerül. Alkotmányos célról beszélhetünk, hiszen a korlátozás egy alkotmányos érték érdekében történhetett: a választás tisztaságának megőrzése és a választási eredmények gyors megismerése az, amely miatt a korlátozás születhetett. E rendelkezés szükségesnek is mutakozhat, azonban megfelelő mértékűnek (azaz arányosnak) semmiképp nem tekinthetjük. Kevésbé korlátozó rendelkezéssel is elérhető lenne a fent említett cél. Az érintett választópolgárok számára lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy a magyarországi szavazás lezárásának időpontjáig postára adhassák szavazataikat, vagy legalább azt engedni, hogy ugyanúgy, mint a külképviseleteken leadott szavazatok, küldeményeik a szavazást követő negyedik nap éjfélig beérkezhessenek. Ha a normaalkotó biztosít alternatív rendelkezéseket, mentesíthetné, azonban mivel ezek nem jelentenek tényleges alternatívát a választópolgár számára, így diszkriminatív rendelkezésről beszélhetünk.

A közvetlen hátrányos megkülönböztetésen túl a választások eredményeire figyelemmel beszélhetünk politikai meggyőződés szerinti közvetett hátrányos megkülönböztetésről is. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9.§-a tartalmazza a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát. Ez úgy rendelkezik, hogy közvetett hátrányos megkülönböztetés az a látszólag nem diszkriminatív intézkedés, amely

⁷³ 2013. évi XXXVI. törvény 284.§

nem valósít meg közvetlen hátrányos megkülönböztetést, mégis egyes személyeket, csoportokat lényegesen nagyobb arányban hoz hátrányos helyzetbe, mint a más, összehasonlítható helyzetben lévő egyéneket, csoportokat. Jelen esetben ez úgy realizálódik, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők és a hazai lakóhellyel rendelkezők közt áll fenn diszkrimináció. A tavaszi választásokon a határon túli, hazai lakóhellyel nem rendelkező levélben szavazók 95,49%-a szavazott a FIDESZ-KDNP pártszövetségre, míg a külképviselőten és itthon szavazóknak csupán a 43,55%-a. A levélszavazás lehetőségét tehát többségében a jelenlegi kormánypártra szavazóknak biztosították, míg a kevésbé FIDESZ-KDNP mellett elkötelezettek számára ez a lehetőség nem volt biztosított. Ezt támasztja alá az alábbi táblázat is.⁷⁵

⁷⁴ 2013. évi XXXVI. törvény 279. § (2)

⁷⁵ Forrás: Az országos listás választás eredménye http://nvi.hu/hu/ogvyv2014/861/861_0_index.html (letöltés: 2014.10.23.)

Pártok	Hazai eredmény		Levélben történő szavazás		Összesített eredmény		Pártlisták szavazatainak megoszlása
	Szavazat	%	Szavazat	%	Szavazat	%	
FIDESZ-KDNP	2 142 142	43.55 %	122 638	95.49 %	2 264 780	44.87 %	45,04 %
MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP	1 289 311	26.21 %	1 495	1.16 %	1 290 806	25.57 %	25,67 %
JOBBIK	1 017 550	20.69 %	2 926	2.28 %	1 020 476	20.22 %	20,30 %
LMP	268 840	5.47 %	574	0.45 %	269 414	5.34 %	5,36 %
MUNKÁSPÁRT	28 260	0.57 %	63	0.05 %	28 323	0.56 %	0,56 %
A HAZA NEM ELADÓ MOZGALOM PÁRT	23 478	0.48 %	29	0.02 %	23 507	0.47 %	0,47 %
SERES MÁRIA SZÖVETSÉGESEI	22 192	0.45 %	27	0.02 %	22 219	0.44 %	0,44 %
ZÖLDEK PÁRTJA	18 328	0.37 %	229	0.18 %	18 557	0.37 %	0,37 %
SZOCIÁLDEMOKRATÁK	15 012	0.31 %	61	0.05 %	15 073	0.3 %	0,30 %
EGYÜTT 2014	14 052	0.29 %	33	0.03 %	14 085	0.28 %	0,28 %
SEM	12 438	0.25 %	125	0.1 %	12 563	0.25 %	0,25 %
MNOÖ	11 415	0.23 %	0	0.0 %	11 415	0.23 %	
KTI	10 889	0.22 %	80	0.06 %	10 969	0.22 %	0,22 %
JESZ	9 885	0.2 %	40	0.03 %	9 925	0.2 %	0,20 %
MCP	8 793	0.18 %	17	0.01 %	8 810	0.17 %	0,18 %
FÜGGETLEN KISGAZDAPÁRT	8 040	0.16 %	43	0.03 %	8 083	0.16 %	0,16 %
ÖSSZEFOGÁS	6 527	0.13 %	25	0.02 %	6 552	0.13 %	0,13 %

V/4. Szabad akarat kifejezése

Végül röviden foglalkoznék a **szabad akarat kifejezésének** elvével. Ez az alapelv több ország alkotmányában és nemzetközi egyezményben is megjelenik. Az alapvető értelmezés szerint a többi alapelv összefoglalásának tekinthető,⁷⁶ azonban egy aktivista alkotmánybíróági gyakorlat új értelmezést adhat az elvnek, ahogyan a németeknél⁷⁷ láthatjuk. Az ENSZ Jogi Bizottságának a PPJNE 25. cikkéhez fűzött kommentárjában ez az alapelv fejezi ki azt, hogy a választást a választójog hatékonyságát biztosító törvény alapján kell lebonyolítani, s szükséges annak biztosítása is, hogy a választópolgárok szabadon adhassák le bármely jelöltre szavazatukat, szabadon alakíthassák ki meggyőződésüket, erőszak, kényszer, fenyegetés ne gátolja ebben őket, s a szabályozásnak garantálnia kell a választás eredményének tiszteletben tartását és annak végrehajtását.

A fent leírtak alapján mind a két értelmezés esetén problémákkal találkozhatunk. Amennyiben az első magyarázatot vizsgáljuk, arra juthatunk, ha elfogadjuk az általam leírtakat, akkor egyértelműen sérül ezen elv, hiszen az egyenlőség és a titkosság elve korlátozódni látszik.

Ha a második értelmezést vesszük alapul, akkor azt a kérdést kellene vizsgálni, hogy a kampányszabályozás vajon elegendő lehetőséget biztosít-e az információhoz jutáshoz a határainkon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára.

⁷⁶ Bővebb elemzése a Compendium of International Standards for Elections, NEEDS-European Commission, London-Brussels, 12.

http://www.eueom.eu/files/dmfile/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

⁷⁷ Bővebben HUFEN, Friedhelm : Staatsrecht II. Grundrechte, Verlag C. H. Beck, München, 2009, 748.

VI. De lege ferenda

VI/1. A képviselet

Olyan választási rendszert kell megalkotnia az adott államban lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára szavazati jogot adó országnak, amellyel nem azok határozzák meg a választás végkimenetelét, akikre nem hat ki a döntés következménye. Minimálisra kell csökkenteni a hatást, vagy külön érdek-képviseleti rendszert kell biztosítani számukra. A hazai vegyes rendszer ennek elég nagy akadályát képezni, e rendszerben a legnehezebb ezt kivitelezni. A másik tényező, amely nehezíti a megoldást, hogy ehhez ismerni kell a diaszpóraszavazók létszámát. Álláspontom szerint egy működő, alkotmányos rendszerhez el kellene különíteni a hazai és diaszpóraszavazók által leadott szavazatokat.

A fentebb felvetett problémák kiküszöbölésére különböző **megoldási javaslatok** vannak.

Az egyenlőség biztosítása érdekében vagy úgy kellene kialakítani a szabályozást, hogy minden választópolgár *csak pártlistára* szavazhasson, ám ehhez a teljes struktúra átalakítására lenne szükség, vagy egy *második szavazatot* kellett volna biztosítani a határon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár számára, s ez csak korrektúrát jelentene. Ezt többféleképpen lehetne megvalósítani. Alkalmazható lehetne *külön választókerület* kialakítása a határon túl élő, hazai lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára,⁷⁸ természetesen figyelembe véve a választókerületek arányos kialakítását a 22/2005. (VI.17.) alkotmánybírósági határozat alapján. Több országban ezt a rendszert alkalmazzák: köztük pl. Horvátország, Franciaország, Olaszország, Portugália vagy Románia. Franciaországban 2,5 millió külhoni francia 6 szenátori és 11 képviselői választókerületben szavazhat, a határon túli horvátoknak egyetlen külhoni választókerületük van, mely 3 mandátumot eredményez a 153-ból, a külhoni olaszoknak 2001 óta 6 szenátori és 12 képviselői mandátum jut, a románoknak pedig 2 szenátori, illetve 4 képviselői, Portugáliában a 231 képviselői helyből 4-et. A felül- vagy alulreprezentálásra vonatkozó döntés politikai természetű, tulajdonképpen annak mérlegelése, hogy a történelmi előzmények alapján az állam milyen politikai súlyt kíván biztosítani a külhoni szavazóknak.⁷⁹ Tóth Gábor Attila

⁷⁸ A 5006/12. módosító javaslat szerint Kövér László külhoni választókerületi jelöltre is lehetővé tette volna a szavazást. Ugyancsak a külhoni egyéni választókerületek melletti módosító javaslatot terjesztett elő a Nemzeti Összetartozás Bizottsága is (5006/24. módosító javaslat).

⁷⁹ FÁBIÁN György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban,

szerint azonban a magyar állam nem hozhat létre választókerületeket külföldön, hiszen ezt a szuverenitáselv ellehetetleníti.⁸⁰

A másik lehetőség szerint pedig *egyes választókerületekhez* kerülnének hozzászámításra a külhoni szavazatok, s a választópolgárok az ottani egyéni jelöltekre szavaznának.⁸¹ Ez a fajta megoldás van Lengyelországban, Grúziában, Litvániában és Lettországon. Ezek a választókerületek a fővárosban vannak, Lengyelországban például a Varsó I. választókerülethez számolják hozzá a szavazatokat. Ez utóbbi két megoldás esetében a fő kérdés a választókerületek megfelelő kijelölése, és az, hogy ezek mekkorák a belső választókerületekhez képest. A 22/2005. (VI.17.) alkotmánybírósági határozat kimondja, hogy a választójog egyenlőségéhez az is hozzátartozik, hogy a szavazatok súlyának hozzávetőleges egyenlősége is biztosíttassék.⁸² Ez tehát azt takarja, hogy az egyes választókerületekhez tartozó szavazópolgárok számának differenciáját minimálisra kell csökkenteni.⁸³

A következő lehetőség szerint ugyanúgy, mint a nemzetiségiak egy *külön listára* szavazhatnának a határon túli magyarok is, s így a képviselőjük is biztosítva lenne.

Harmadsorban pedig egy *külön érdekképviselői szervezet* létrehozása is felmerülhetne.⁸⁴ Ekkor is lenne egy második voksa a határon túli, belföldi lakóhellyel nem rendelkező magyaroknak, csak ekkor nem egyéni képviselői listára szavazhatnának, hanem az érdekképviselői szervbe delegálhatnának maguk közül személyeket. Ez országonként a szavazókhoz mérten, arányos képviselőt biztosítva történhetne, tehát a legnagyobb lélekszámú ország, amelyben a legtöbb diaszpóraszavazó él, az az állam kapná a legtöbb mandátumot az érdekképviselői szervben, de minden állam, ahol magyar szavazópolgár él, kapna 1 helyet. S az adott államban maguk közül állítanának ki jelölteket. Felmerülhetnek ellenérvek, hiszen ad abszurdum előfordulhat olyan eset is, mikor egy külföldi államban csak

De iurisprudentia et iurepublico 2012/3., 11., <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-3-01.pdf> (letöltve: 2014.10.30.) és A határon túli magyarok választójoga a Velencei Bizottság jelentésének tükrében http://www.mensura.ro/iras/a_hataron_tuli_magyarok_valasztojoga_a_velencei_bizottsag_jelentesenek_tukreben (letöltve: 2014.10.30.)

⁸⁰ im. TÓTH 2014, 242-243.

⁸¹ Bár ezen megoldás alapján is aránytalanná válhatnak a választókerületek, tehát itt is nagymértékben figyelembe kellene venni az arányosság elvének való megfelelést.

⁸² ABH 2005, 246, 249-250.

⁸³ „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” (22/2005. AB határozat 3.3. pont, ABH 2005, 246, 252.)

⁸⁴ Erre példa lehet a 5006/20. módosító javaslat, amely azonban részleteket nem tartalmazott, s az országos pártlistára szavazás lehetőségét negligálta volna.

egy olyan polgár van, aki magyar állampolgárként, itteni lakóhely nélkül is voksolni kíván. Ekkor felmerülhet a kérdés, hogy nem illegitim-e a választás. Arra juthatunk, hogy de, mivel nem áll fenn a választás lehetősége. Nem beszélhetnénk a titkosság elvének érvényesüléséről sem. Az is problémás lehet, hogy tulajdonképpen ekkor a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok képviselete mégsem érne annyit, mint a többi választópolgáré, hiszen nem közvetlenül az országgyűlésbe delegálnának képviselőket, hanem csak egy érdekképviselési szervbe, amelynek sokkal kisebb a súlya, mint a törvényhozásnak.

Ennek alternatívájaként elképzelhetőnek tartom azt is, hogy visszaállítsák a *második kamarát*, s ezen kamarába kerülhetnének be a határon túli, itthoni lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok képviselői. Más személyi kör is képviseltethetné magát szinten: ide kerülhetnének a nemzetiségi képviselők, egyes szakmai szervezetek, egyetemek, főiskolák, akademikusok, egyházak stb. képviselői is. (Ezen két lehetőség közül kivitelezhetőbbnek tartanám az érdekképviselési szerv létrehozását.)

VI/2. A postai szavazás

Álláspontom szerint a levélszavazás bevezetése minden hátrányával együtt nem volt elhibázott lépés. A világ számos államában biztosítják ezt a lehetőséget. A személyi kör túl szűk meghatározása azonban nem biztosít diszkriminációmentes választójogot. Ahol alkalmazzák e szavazási módot, általában sokkal bővebb az alanyi kör, amelynek biztosítják a lehetőséget a postai szavazásra.

Az *Egyesült Királyságban* a népképviselési törvény 2000-es reformja után bárki szavazhat - kérelem leadása után- levélben, a külföldön élők (regisztráció után) szavazhatnak postai úton. *Szlovéniában* minden külföldön élő számára biztosított a levélszavazás, emellett még a katonaság, betegség vagy idős koruk miatt a szavazás napján nem az állandó lakóhelyükön tartózkodóknak is lehetősége van igénybe venni a postai szavazást.⁸⁵ Az Amerikai Egyesült Államok *Oregon államában* általános a postai szavazás.⁸⁶ *Ausztráliában* is alanyi jog a postai szavazás, ha a névjegyzékbe vétel megtörtént.⁸⁷ *Svédországban* a külképviseleti szavazás

⁸⁵ HALLÓK Tamás: A levélben szavazás az új szabályok tükrében, Miskolci Jogi Szemle, 2014/1. szám, 110.

⁸⁶ Elections in the 21st Century: from paper ballot to e-voting, <http://www.electoral-reform.org.uk/publications>, 26. és BERINSKY, Adam J.-BURNS, Nancy-TRAUGOTT, Michael W.: Who votes by mail?, http://www.vote.caltech.edu/sites/default/files/who_votes_by_mail.pdf (letöltve: 2014.10.23.)

⁸⁷ Ausztrál választási törvény 183. § (1)-(2) bekezdése

kiegészítésére szolgál a levél útján történő szavazás, azonban csak külföldről lehetséges.⁸⁸ *Ausztriában* azok, akik nem képesek a szavazóhelyiségben leadni szavazatukat, szavazhatnak levél útján. A szabályozás nem taxatív sorolja fel az okokat, hanem csak példálózva ad néhány indokot. Elvileg csupán kényelmi szempontból nincs lehetőség erre, de nincs semmiféle ellenőrzési rendszer vagy szankció, amellyel sújtanák az ezzel ok nélkül élőket. Akár külföldről is szavazhatnak ilyen módon, s a külképviseleteken is leadható a postai szavazat.⁸⁹ *Litvániában* azok jogosultak erre, akik valamilyen okból nem képesek megjelenni a szavazóhelyiségben a szavazás napján. A *2003-as magyar tervezet*⁹⁰ alapján bárki kérhette volna a postai úton történő szavazás lehetőségét, aki a névjegyzékben szerepelt. A *2013. évi XXXVI. törvény* eredeti szövegének 265.§ (1) bekezdése is lehetővé tette volna a szavazás napján külföldön tartózkodó valamennyi állampolgár számára a levélszavazás lehetőségét is a külképviseleti mellett. Ezen azonban a 2013. évi LXXXIX. törvény változtatott, s a ma hatályos szöveget illesztette a törvénybe.

Álláspontom szerint a fent említett külföldi megoldások, valamint a hátrányos megkülönböztetés elkerülése végett aggálymentesebb lett volna az eredeti szöveg megtartása.

Az ilyen módon szavazókat mindenképpen szükséges **nyilvántartásba venni**, hiszen csak így módon kerülhető el a kétszeri szavazás, s őrizhető meg a választás tisztasága. Vannak olyan országok, például Hollandia, Litvánia, Svédország és Svájc⁹¹, amelyekben nincs külön névjegyzéke a postai szavazóknak. Ezzel ellentétben van névjegyzéke a postai szavazóknak Luxemburgban, Olaszországban, Spanyolországban és Írországban, és külön tartják nyilván a külföldön élőket és onnan szavazókat Németországban és Szlovéniában is.⁹² A hatályos magyar szabályozás is úgy rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező azon személyek, akik a választójogukkal élni kívánnak, regisztrálni kötelesek magukat a központi névjegyzékbe a választást megelőző 15. napig, s ezáltal felvételt nyernek a levélben szavazók névjegyzékébe is.⁹³ Tulajdonképpen esetükben *ezáltal válik lehetővé az*

⁸⁸ LEMON, Kristina: Implementation of postal voting in Sweden, In. Zubor, 77.

⁸⁹ STEIN, Robert: After 60 Years of Preparation- Postal voting for Everyone. In. Zubor, 73.

⁹⁰ T/9843/7. javaslat

⁹¹ Svájcban előre kell jelezni ugyan, hogy a választópolgár postai úton fog szavazni. A levélsomag tartalmazza majd a személyazonosság igazolását.

⁹² im. HALLÓK 2014, 114.

Németországban a szavazóknak külön választószelvényt kell igényelniük a Bundeswahlgesetz (BWG) 36.§ alapján.

⁹³ 2013. évi XXXVI. törvény 266.§ (2)

*állampolgári jogosultság gyakorlása.*⁹⁴

A levél útján szavazók esetében szükséges a **szavazatcsomagok kézbesítése** is. Ez történhet személyesen, meghatalmazott útján illetve postai úton. A *személyes átvétel* a legbiztonságosabb, ez szolgálná leginkább a választások tisztaságának megőrzését, azonban ez a szavazók körére tekintettel nem meghatározó. Álláspontom szerint a *meghatalmazotti úton* történő átvétel az, mely legkevésbé garantálja a fair eljárást. Ezekről egy későbbi fejezet során részletesebben értekezek, valamint a levélszavazás hátrányai közt is említettem. A *postai kézbesítésnek* is vannak természetesen hátrányai, amelyeket a levélszavazásnál elemeztem, mégis úgy gondolom, ez a megoldás még mindig megbízhatóbb, mint a meghatalmazott útján történő szavazatcsomag-kézbesítés.

A postai szavazás során garantálni kell a szabad akarat kifejezését. Erre alkalmas lehet a **személyi azonosítás**. Ez lehetséges *aláírási mintával*, melynek leadása előzetesen kötelező, s a külső borítékban a szavazólapon ennek az aláírásnak is szerepelnie kell. Magában ezt a megoldást nem alkalmazzák, csak bizonyos kiegészítő elvekkel. Az Egyesült Királyságban a születési idő a további kritérium.⁹⁵

Lehetőségként működik a világban a *tanúk* alkalmazása, ahol a tanú azt tanúsítja, hogy a választópolgár a szavazólapot személyesen töltötte ki.⁹⁶ Az azonosítási nyilatkozatok mellett és ellene is szól érv. Mellette szólhat, hogy a visszaélések száma csökkenthető, főleg akkor, ha egy adott helyről több szavazat érkezik be, mint például az idősek otthonából. Valamint az is mellette szól, hogy több garanciális elem épül be az eljárásba, mint a tanú vagy az aláírás. Az azonosító nyilatkozat ellen szintén több érv szól, mint például az érvénytelen szavazatok megtöbbszörösödése, a titkosság elvének esetleges megsértése a tanúk által. A tanú igénybevétele esetén pedig nincs olyan adminisztratív eszköz, amely lehetővé tenné a tanú ellenőrzését. Erre azonban megoldást lehet találni, például úgy, hogy a tanú telefonszámát is rögzíteni kéri a nyilatkozaton, s így ellenőrizhetővé válna az, akár véletlenszerűen is. S az is problémás lehet, hogy amennyiben szándékegység van a tanú és a választópolgár közt, akkor nem lehet semmit tenni. További garancia lehet az unus testis nullus testis elv értelmében, hogy két tanú jelenlétét írja elő a törvény. Azonban a tanúszerzés néhol nehézkes lehet, gondolok itt például arra, ha valaki egyedül utazott ki munka miatt egy magyarok által gyéren

⁹⁴ ABH 2013, 3, 28.

⁹⁵ im. HALLÓK 2014, 124.

⁹⁶ Mint Németországban (BWG 36. cikk (2) bekezdés).

lakott országba. Ha az aláírási minta a plusz feltétel, akkor aláírási mintapéldányt kell beszerezni, amely bonyolult procedúrát eredményezhet.

Az azonosítási nyilatkozati rendszerhez szükséges a két borítékos megoldás alkalmazása, amelyet hazánk is alkalmaz. A belső borítékban található maga a szavazat, a külsőben pedig az azonosítási nyilatkozat, s ezzel a megoldással csökken a visszakereshetőség lehetősége is.

VI/3. Az elektronikus szavazás

A levélszavazás mellett véleményem szerint biztosítani kellene az *elektronikus szavazás* egyik módját is minden választópolgár vonatkozásában. Az elektronikus szavazásnak több változatát különböztetjük meg. Beszélhetünk szavazóhelyen történő elektronikus szavazásról, s ezen kívül a szavazóhelyiségen kívüli elektronikus szavazás intézményét említhetjük. A **szavazóhelyiségben** történő ilyen szavazási módok között szerepel például a szkenneres szavazás illetve az elektronikus szavazógéppel történő szavazás.⁹⁷ E megoldások azonban álláspontom szerint nem hatékonyak és nem gazdaságosak. Ezt támasztja alá Hallók Tamás cikke is, aki elemzi az elektronikus szavazógéppel történő szavazást. Ezen kívül a jelen dolgozatban megjelenő személyi kör számára sem nyújt ésszerű alternatívát, ugyanis elkerülhetetlen a szavazókörbe történő elzárándokolás.

A valódi alternatívát a **távoli elektronikus szavazás** megteremtése jelentené. Számtalan változatot lehet megemlíteni pl. kioskos vagy internetes szavazás. Ezen megoldási alternatívák közül az **internetes szavazás** az, amely megoldást kínálhat a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok számára. Ez a szavazási mód már létezik többek között Észtországban,⁹⁸ Svájc Genf Kantonban,⁹⁹ Norvégiában pedig a 2013-as országgyűlési választásokon kísérleti jelleggel vezették be egyes választókerületekben.¹⁰⁰ Kialakításának vannak technikai és egyéb feltételei is. Megvalósítása, ellentétben a szavazógépes elektronikus szavazással, nem feltétlenül kerülne magas összegbe, hiszen akár az ügyfélkapun, akár egy külön erre a célra kialakított honlapon meg lehetne oldani, az e-közigazgatási eszközök bővítésével, módosításával.

⁹⁷ HALLÓK Tamás: Szavazás elektronikus szavazógépekkel, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), 191.

⁹⁸ <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/>

⁹⁹ <http://www.ge.ch/evoting/english/faq/internet-voting/>

¹⁰⁰ <http://www.osce.org/odihr/elections/109517>

Előnye, hogy gyors, pontos, helyfüggetlen, költséghatékony,¹⁰¹ a levélszavazással ellentétben nem kell leadni a voksokat jóval a választás napja előtt, emellett környezetkímélő.

Hátrányai között említhetjük a biztonsággal kapcsolatos problémákat, hiszen a programba elrejtethők lennének olyan hivatkozások, amelyek által a szavazó kiléte visszakereshetővé válna, vagy olyan vírusok készíthetők, melyek megakadályozhatják a szavazat elindulását vagy megérkezését a rendeltetési helyére, ezáltal a választói bizalmatlanság nőne az internetes szavazással szemben. Ebből az okból fakadhat az is, hogy a társadalom idegenkedik e szavazási módszertől, így a bevezetése esetén is csupán alternatív megoldásként lehet rá tekinteni.¹⁰²

Az is nagy, talán a legnagyobb kihívás, hogy a távollévő szavazókat milyen módon *azonosítja*. A más általi használatot több módszerrel ki lehetne küszöbölni. A választás előtt ki kellene küldeni egy hosszabb szám és/vagy betűsorozatból álló kombinációt a szavazópolgárnak, s csak ezen quasi jelszóval tudna belépni a rendszerbe. További biztosító elemek is beépíthetők a rendszerbe. A születési idő és hely megadása is ilyen lehet.¹⁰³ Az is ilyen lehetőségként vetődhet fel, hogy ahogyan az internetbanki belépésnél, itt is egy sms-ben megadott kódot kellene még beírni, s ez napjaink technológiájának állása szerint minden további nélkül megvalósítható. Az észk megoldás is kettős biztosítékot használ. E balti államban a személyi igazolvány chip formátumú, amely lehetővé teszi a szavazók azonosítását. Az igazolványhoz, hasonlóan a bankkártyákhoz, mobiltelefonok SIM-kártyájához, tartozik PIN 1 illetve PIN 2 kód. Az első a személy azonosítását erősíti meg, a második pedig egy digitális aláírást rejt. Ez a chipkártyás megoldás azt is magában foglalja, hogy otthon a választópolgárnak rendelkeznie kell egy kártyaolvasóval, a kártyaolvasó működéséhez szükséges szoftverrel. Az észtek a szoftvert ingyen biztosítják a választók részére, azonban a kártyaolvasót mindenkinek magának kell beszereznie.¹⁰⁴ Véleményem szerint jó megoldásnak tekinthető, azonban abban nem vagyok biztos, hogy a szavazók beruháznának egy kártyaolvasó készülékre, s az is kétséges, hogy mikorra lehetne lecserélni a személyi igazolványokat chip formátumúra, s ezen igazolványtípus megtervezése,

¹⁰¹ im. ZUBOR, 22.

¹⁰² Az emberek alapvető ösztönei miatt az újításoktól való félelem kódoltan jelenik meg.

¹⁰³ ÖZE Péter-SONKOLY Tímea-SZAKÁLY Zsuzsa-ZÁDORI Tamás: A határon túli magyar állampolgárok választójoga, de lege ferenda, In.: Balogh Elemér-Cserny Ákos-Patyi András-Téglási András (szerk.): Változások a magyar alkotmányjogban, Tanulmányok az Alaptörvényről, FÁMA Zrt.-Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2012., 48.

¹⁰⁴ FÜGI Balázs: Internetes szavazás Észtországban, In.: Zubor, 50-51.

létrehozatala milyen hatékonysággal lenne kivitelezhető.

A mai modern technika mellett az is elképzelhető, hogy videohívás során azonosítsa be magát a választópolgár, azonban ennek olyan hátránya van, hogy az egész szavazási időszak alatt biztosítani kell a jelenlétet a vonal túloldalán, s a leterheltség miatt több vonalat is létre kellene hozni, hogy gördülékenyen menjen a választópolgárok azonosítása. Azonban véleményem szerint ez a megoldás nem lenne kivitelezhető hazánk közigazgatási rendszerében a jelenlegi viszonyok között.

A *titkosság* alapelve ezen szavazási mód esetén is figyelni kell arra, hogy a szavazó és a szavazata ne lehessen összekapcsolható. Ezt úgy lehet kivitelezni, hogy ugyanúgy, mint a levélszavazás esetén is, külön kell választani az azonosítást és a szavazatleadást. Külön szerver segítségével kivitelezhető a titkosság fenntartása. Az észak esetében egy adatszerver azonosítja be a szavazópolgárt, ez a számítógép képernyőjére vetíti a szavazólapot, s a szavazat leadása után egy másik, szavazattároló szerverre továbbítja az adatokat. A szabályozás érdekessége, hogy az i-voting esetén a szavazó módosíthatja is a szavazatát, s így az utóbbi szerver csak az utolsó leadott érvényes szavazat után választja el a szavazatot a választópolgártól, a tisztított szavazatokat egy adathordozóra írja ki, amellyel a fizikai eltárolás is megtörténik, tehát az esetleges újraszámlálás lehetősége is adott.¹⁰⁵ A többszöri szavazás lehetősége véleményem szerint aggályos lehet, visszaélésekre adhat alapot. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 177.§ (1) bekezdésének c) pontja alapján a szavazatszámláló bizottság köteles visszautasítani azt, aki már leadta voksát, de az internetes szavazás esetén nem lehetne nyomon követni, ha nem köteleznék regisztrációra az ilyen módon szavazókat. A regisztrációt tehát kötelezővé kellene tenni, s az internetes szavazást is a választás napján kellene lebonyolítani a szavazókörökben biztosított időkeretben.

A norvégok az alábbiak szerint alkalmazták 2013-ban az i-votingot: a szavazás előtt kaptak egy kódot a résztvevő választópolgárok, majd miután leadták a szavazatukat, a rendszertől egy visszaigazoló kódot kapnak, s amennyiben ez megegyezik az előzetes kóddal, akkor a szavazat befolyásmentesen érkezett meg, amennyiben ez nem így történik, akkor a választópolgár a szavazatát ismételten leadhatja.¹⁰⁶ Ez a megoldás az észak rendszert kiegészítve megfelelne a magyar viszonyok között is.

¹⁰⁵ im. FÜGI, 51-52.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint az internetes szavazás lehetőségét be kellene vezetni alternatívaként.

VI/4. A meghatalmazotti szavazás

Szóba kerülhet az előzőeken túl a **meghatalmazotti szavazás** intézménye. Ennek lényege, hogy a szavazó egy másik személyt bíz meg a nevében és elgondolása szerinti szavazással. Több ország alkalmazza ezen megoldást, többek között Franciaország, az Egyesült Királyság, Belgium. Ez a szabályozás választási csalásokra adhat alapot, sértheti a választójog egyenlőségének elvét, hiszen amennyiben a meghatalmazott nem a meghatalmazó szándéka szerint voksol, s a saját véleményét érvényesíti, akkor neki több szavazat biztosítatik, s nem érvényesül az egy ember egy szavazat elv. Azonban van olyan megoldás, amely ezt kiküszöböli. *Svédország* a küldönc rendszert alkalmazza, melyben a meghatalmazott tulajdonképpen csak egy „postás.” A svéd megoldás lényege az, hogy a meghatalmazó a szavazólapot maga helyezi bele egy borítékba, majd egy tanú jelenlétében helyezi bele a meghatalmazotti szavazásra szolgáló borítékba. Ez a lehetőség azonban csak bizonyos személyi kör vonatkozásában lehetséges: olyanok számára, akik nem képesek megjelenni a szavazókörben pl. fogyatékosukra, idős korukra tekintettel, s erről nyilatkoznia is kell a szavazónak. A tanú illetve a meghatalmazott azt igazolja, hogy az előbb említett nyilatkozatot a szavazó írta le, s nem áll fenn olyan ok, amely a nyilatkozat valóságát megkérdőjelezné.¹⁰⁷ Ezzel a megoldással biztosítható a szabad akarat kinyilvánítása is, s a titkosság sem kerül veszélybe, hiszen a külső boríték jelentősége csak a szavazókörig van meg, utána ezt eltávolítják, beazonosítják a választópolgárt, s utána ugyanolyan szavazatnak számít a boríték tartalma, mint az összes többi, nincs lehetőség a választópolgár és a szavazat összekapcsolására.

VI/5. Javaslat

A képviselő szempontjából a külföldi példákra alapuló **külön mandátumi rendszert** preferálok, mivel ekkor a határon túli magyarok képviselője nem rendelődne a magyar pártpolitikai viszonyoknak alá, és a kisebbségi pártok nem tagolódnának be erőteljesen a

¹⁰⁶ im. MRÁZ 2.

¹⁰⁷ HALLÓK Tamás: A meghatalmazotti szavazásról, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXX/1. (2012), 291. és 301.

magyar pártpolitikai viszonyrendszerbe.¹⁰⁸

Amennyiben megnézzük a határokon túl élő magyar származásúak számát, akkor azt körülbelül 4,5 millióra tehetjük a 2010-es népszámlálási adatok és különböző becslések alapján. Ebből körülbelül 3,5-3,8 millió potencióális választópolgárral számolhatunk akkor, ha minden külföldön élő magát magyarnak valló személy kérelmezné és megkapná a magyar állampolgárságot. Egyes választókerületekben hazánkban a szavazópolgárok száma nagyságrendileg 75.600 fő. Ebből kifolyólag a 3,5-3,8 millió külföldi potencióális magyar választópolgárra 45-49 választókerület jutna, ha ugyanúgy számolnánk, mint a hazai viszonylatban. Ez azonban nem reális alternatíva, hiszen nem veszi fel minden magyar származású személy az állampolgárságot. Körülbelül 610.000-en lettek eddig az egyszerűsített honosítás révén magyar állampolgárok, s ebből csupán nagyságrendileg 160.000-en éltek a regisztráció és a szavazás lehetőségével az idei választásokon. Ez azt jelenti, hogy ha a 22/2005. (VI.17) AB határozatot is figyelembe kívánjuk venni, akkor két mandátumot kellene biztosítani egyéni listásként a határon túli magyaroknak. Így biztosítottá válna a képviseletük is a magyar országgyűlésben, s nem válnának másodrendű állampolgárrá azáltal, hogy csupán fél szavazattal szólhatnak bele a döntéshozatalba. Azonban ennek felülvizsgálatát minden választás előtt el kellene végezni, tehát figyelembe kellene venni az egyszerűsített honosítással magyar állampolgárrá válók, s a szavazásra regisztráltak számarány-növekedését. Ehhez azonban ki kellene jelölni egy határidőt, amely biztosítaná azt, hogy számarányukhoz megfelelően lehessen módosítani a választási törvényeket. Ezen elképzelés megvalósításához Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3.§ (1) és (2) bekezdését akként kellene módosítani, hogy a határon túli, lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárokat illeti számarányukra tekintettel bizonyos mandátum, melynek számával emelendő a 199 fő.¹⁰⁹ Valamint egy (3) bekezdést is be kellene illeszteni, ami szabályozná, hogy a megfelelő képviselet érdekében minden országgyűlési választást megelőző év első napjáig köteles lenne az Országgyűlés felülvizsgálni az egyszerűsített honosítás alapján magyar állampolgárrá váló, szavazásra regisztrált állampolgárok számát.¹¹⁰

¹⁰⁸ A határon túli magyarok választójoga a Velencei Bizottság jelentésének tükrében http://www.mensura.ro/iras/a_hataron_tuli_magyarok_valasztojoga_a_velencei_bizottsag_jelentesenek_tukreben (letöltve: 2014.10.30.)

¹⁰⁹ A jelenlegi helyzetben két mandátum.

¹¹⁰ A 2011. évi CCIII. törvény 4.§ (6) bekezdése alapján, a 22/2005. (VI.17) alkotmánybírósági határozatra tekintettel, a választást megelőző év első napjától nem lehetséges a választókerületek módosítása.

Ezen módosítások értelmében módosítani kellene a 4.§ (1) bekezdésének a) pontját, az eddigi „*azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát*” szövegrész helyett a következőt kellene deklarálni „*azok Magyarországon ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát*”. A fent említett szakasz b) pontjában is hasonló változást kellene eszközölni, mivel ez a kitétel is csak hazánk közigazgatási határain belül teljesülhet.

A 12.§ (1) bekezdése javaslatom alapján módosítandó, a magyarországi lakóhely kitétel az egyenlőség biztosítása érdekében kiveendő.

A (3) bekezdés pedig hatályát vesztené. Valamint a mellékletek módosítása is szükséges lenne.

Álláspontom szerint a külföldön tartózkodó magyarországi lakóhellyel rendelkező és az ilyen lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok közti megkülönböztetést nem lehet fenntartani, sem a **szavazatok számában**, sem a **szavazatok leadásának módjában**. Így véleményem szerint, a lakóhellyel nem rendelkező magyar választópolgárnak is két szavazattal kellene rendelkeznie.

Valamint a **levélszavazás** intézményét is ki kell terjeszteni a magyarországi lakóhellyel ugyan rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó állampolgárokra is, ezáltal biztosítható az egyenlőség elvének érvényesülése. Így módosítani kellene a választási eljárásról szóló törvénynek a levélben szavazók *névjegyzékéről* szóló passzusait, hogy e személyi kör is regisztrálhassa magát a levélben szavazók névjegyzékébe, s így a levélben szavazók névjegyzékéből való törlés 267. § a) pontját is módosítani szükséges, s deklarálni kellene, hogy csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező egyének esetén áll fenn a lakóhelyszerzés szerinti kizárási ok, mivel ez a másik személyi kör vonatkozásában értelmezhetetlen lenne, hiszen ők eleve rendelkeznek hazai lakóhellyel. A szavazás napján Magyarországon tartózkodó állampolgárok esetén azonban véleményem szerint nem szükséges a postai szavazási lehetőség megteremtése, ugyanis elég lehetőséget látok arra, hogy leadhassák szavazatukat.¹¹¹ Az *azonosítási nyilatkozat* továbbfejlesztését tartanám előnyösnek, amelyhez szükséges lenne a választópolgár aláírása, a születési ideje, helye, személyazonosító igazolványának száma vagy a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusa és száma, valamint e mellett egy tanú igazolása, hogy a választópolgár személyesen írta alá a nyilatkozatot. A szavazatok *leadásának időkorlátját* kitolnám a magyarországi szavazási

¹¹¹ A választópolgár amennyiben nem a lakcíme szerinti településen, hanem más településen tartózkodik az országgyűlési választások napján, akkor átjelentkezési kérelmet nyújthat be. Amennyiben az átjelentkezési kérelem megfelel a jogszabályi feltételeknek, akkor a helyi választási iroda engedélyezi ezt. Illetve egyéb

lehetőség végéig, tehát a magyarországi választás befejezéséig kellene lehetővé tenni, hogy postára adhassák a szavazataikat.¹¹² A levélszavazatokat a külképviseleteken leadott szavazatokkal számlálhatnák együtt.

Technikai szempontból pedig, mint fentebb is említettem, az **elektronikus szavazás** intézményének bevezetését preferálnám a választópolgárok egészére nézve.

Ezen megoldási javaslatok bevezetésével úgy vélem, hogy a választási részvétel is növelhető lenne, és ezáltal megakadályozhatóak lennének a sorban állások a külképviseletek előtt.¹¹³

alternatívát jelent a mozgóurna választásának lehetőségét is.

¹¹² Hasonló megoldással találkozunk a német BWG-ben is, ott a választás napján 18 óráig adhatók postára a szavazatok.

¹¹³ Többórás sorok az urnák előtt, http://fn.hir24.hu/itthon/2006/04/02/tobboras_sorok_urnak_elott/ (letöltve: 2014.10.30.)

VII. Zárszó

A szabályozás vizsgálata során arra a következtetésre juthattunk, hogy hiába beszélhetünk egységes állampolgárságról, mégis háromféle választójogot különböztethetünk meg, hiszen beszélhetünk a magyarországi lakóhellyel rendelkezők, az ezzel nem rendelkezők és a nemzetiségiak választójogáról. A dolgozathoz kitűnik, hogy problémák merülnek fel a választási szabályozással kapcsolatban, amelyek megkérdőjelezhetik a jogállamiságot. Ezen kivetnivaló szabályok orvoslására szerettem volna megoldási alternatívákat kínálni a dolgozat utolsó érdemi fejezetében. Véleményem szerint a szabályozás megváltoztatása mindenképpen szükséges, ugyanis amennyiben ezen változtatás nem megy végbe, nemzetközi egyezmények miatti jogsértések következtében szankcióval sújthatják majd hazánkat. Ezen szabályozás-módosítás ugyan már nem fog változtatni az ideai választási eredményeken, azonban az elkövetkező választásokra egy demokratikus jogállami választási rendszerré történő átalakítás mindenképpen szükséges.

A választások lebonyolítása és a szakmai viták során felmerült jogszabályi hézagok, pontatlan fogalmazások miatt szükséges és indokolt a megszerzett tapasztalatok alapján a nemzetközi normákhoz jobban igazodó rendszer kialakítása. Erre szerettem volna rámutatni dolgozatomban. A választási rendszer egyenlőségének rendezése a legfőbb szempont, amelyre megoldást kell találni, akár ezen megoldási alternatívák, akár egyéb megoldások által.

Forrásjegyzék:

- Ács Nándor: Országgyűlési választások, az országgyűlés és az államfő, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Kar háziyomdája, Budapest, 2000
- Bajáki Veronika: Magyar állampolgárság - kettős állampolgárság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973
- Bauböck, Rainer: Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership, Political Science and Politics, 2005/38., 683-687.o
- Beckman, Ludvig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? Citizenship Studies 2006/2.
- Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban, In.: Közjogi Szemle, 2012/1. sz., 40-48.o
- Bodnár Eszter: Szabad választásokhoz való jog a strasbourgi joggyakorlat tükrében, Acta Humana, 2008/1-2. sz., 102-115.o
- Bodnár Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, In.: Magyar Közigazgatás, 2011/3. sz., 99-112.o
- Cserny Ákos-Téglási András (szerk.): Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről, FÁMA Zrt.-Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013
- Dezső Márta-Schmidt Péter-Tóth Zoltán: A magyar parlamenti választójog néhány vitatott problémája, In.: Ádám Antal (szerk.): Alkotmányos fejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994, 280-282.o
- Dezső Márta: A választójog mint politikai alapjog, Jogtudományi Közlöny, 1998/12. sz., 655-658.o
- Dezső Márta (szerk.): Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Budapest, 1998
- Doehring, Karl: Allgemeine Staatslehre, C.F.Müller, Heidelberg, 2000
- Domahidi Ákos: 70. § [Választójog] In.: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2471-2494.o
- Halász Iván-Schweitzer Gábor: Állampolgárság, In.: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2432-2470.o
- Hallók Tamás: A meghatalmazotti szavazásról, Publicationes Universitatis Miskolcensis

Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXX/1. (2012), 291-303.o

•Hallók Tamás: Szavazás elektronikus szavazógépekkel, Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), 191-208.o

•Hufen, Friedhelm : Staatsrecht II. Grundrechte, Verlag C. H. Beck, München, 2009

•Juhász Attila-László Róbert: Kerületháton innen, országháton túl, HVG, 2011. szeptember 17., 20-21.o

•Juhász Attila-László Róbert: Kintről a kevesebb is több, HVG, 2011. szeptember 11. 21.o

•Kisteleki Károly: Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése. Konceptiók és alapmodellek Európában és Magyarországon, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011

•László Róbert: Diszkriminációmentes választójog, HVG, 2011. június 25., 72-73.o

•László Róbert: Merre hajlik a kezük?, HVG, 2011. december 30., 22-24.o

•László Róbert: Nem a postaláda a hunyó, HVG, 2013. augusztus 10., 72-73.o

•Lemon, Kristina: Implementation of postal voting in Sweden, In.: Zubor 77-81.o

•von Münch, Ingo: Artikel 38., Wahlen zum Bundestag In.: von Münch, Ingo-Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995, 579-630.o

•Nagy Boldizsár-Jeney Petra (szerk.): Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok és szemelvények, Osiris Kiadó, Budapest, 2002

•Novoszádek Nóra (szerk.): Országgyűlési választások 2010, Aktuális közjogi és politológiai kérdések, Budapest, 2010

•Orosz István: A „magyar kérdés”. Polgárok és alattvalók, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996

•Őze Péter-Sonkoly Tímea-Szakály Zsuzsa-Zádori Tamás: A határon túli magyar állampolgárok választójoga, de lege ferenda, In.: Balogh Elemér-Cserny Ákos-Paty András-Téglási András (szerk.): Változások a magyar alkotmányjogban, Tanulmányok az Alaptörvényről, FÁMA Zrt.-Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2012

•Riba István: Bátorságpróba, HVG, 2013. március 30., 12-13.o

•Sartori, Giovanni: Demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest, 1999

•Stein, Robert: After 60 Years of Preparation- Postal voting for Everyone, In.: Zubor 71-76.o

•Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései, Állami Nyomda Rt., Budapest, 2004

•Tordai Csaba: A választási rendszer reformja, Fundamentum, 2010. 3. szám, 27-38.o

- Tóth Gábor Attila: A jogok törvénye. Értekezés az alkotmányos szabadságról, Gondolat Kiadó, Budapest, 2014
- Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányjogról, Osiris Kiadó, Budapest, 2009
- Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2004/2. sz., 5-14.o
- Tóth Judit: Státuszjogok, Lucidus Kiadó, Budapest, 2004
- Zubor András Pál (szerk.): Korszerű szavazási technológiák, Nemzetközi áttekintés, Összefoglaló a 2007. november 14-15-én „Korszerű szavazási technológiák 2007. - Jelen és jövő” témakörben megrendezett nemzetközi konferenciáról, Budapest, 2008

Internetes források:

- Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf> (letöltve:2014.10.19.)
- Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog-nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak
http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SZRI_Kettos_allampolgarsag_szavazati_jog_2011_08.pdf (letöltve: 2014.10.19.)
- Korfa, 2013/3. szám, <http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Korfak/korfa-2013-3.pdf> (letöltve: 2014.10.19.)
- László Róbert: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (letöltve: 2014.10.19.)
- László Róbert: Még egy ember, 2012. január 10.
<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940445> (2014.10.19.)
- Martonyi a kettős állampolgárságról: „A szavazati jog más dolog”
<http://www.168ora.hu/itthon/martonyi-a-kettos-allampolgarsagrol-a-szavazati-jog-mas-dolog-53905.html> (letöltve: 2014.10.19.)
- Medián: A Fidesz-szavazóknak sem tetszik a határon túliaknak szánt választójog
<http://www.origo.hu/itthon/20110801-a-median-felmerese-a-hataron-tuliak->

[valasztojogarol.html](#) (letöltve: 2014.10.19.)

•Mráz Attila: Interneten vs. levélben szavazás 1. rész: álom és valóság
http://ataszjelenti.blog.hu/2014/03/11/interneten_vs_levelben_szavazas_1_resz_alom_es_valo_sag (letöltve: 2014.10.23.)

•Mráz Attila: Interneten vs. levélben szavazás 2.: Célba ér a szavazatom?
http://ataszjelenti.blog.hu/2014/03/17/interneten_vs_levelben_szavazas_2_celba_er-e_a_szavazatom (letöltve: 2014.10.23.)

•Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf (letöltve: 2014.10.19.)

•Ravasz Ábel: Felmérés: kire szavaznának a szlovákiai magyarok?
<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942044> (letöltve: 2014.10.19.)

•Sok lesz az érvénytelen levélszavazat
<http://www.brasso.info/index.php/karpat-medence/4178-sok-lesz-az-ervenytelen-levelszavazat> (letöltve: 2014.10.19.)

•Szalai Bálint: Ukrán maffia osztja tízezrével a magyar állampolgárságot,
http://index.hu/gazdasag/2014/09/16/magyar_nyelven_szavaltak_szep_magyar_szoveget/
(letöltve: 2014.10.22.)

•Szalma József: Gondolatok a magyar állampolgárság „hova tovább” kérdéseiről?
<http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=652&lap=0> (letöltve: 2014.10.23.)

•Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról
http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol (letöltve: 2014.10.19.)

•A határon túli magyarok választójoga a Velencei Bizottság jelentésének tükrében
http://www.mensura.ro/iras/a_hataron_tuli_magyarok_valasztojoga_a_velencei_bizottsag_jele_ntesenek_tukreben (letöltve: 2014.10.30.)

•Az országos listás választás eredménye http://nvi.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html
(letöltés: 2014.10.23.)

•Többórás sorok az urnák előtt
http://fn.hir24.hu/itthon/2006/04/02/tobboras_sorok_urnak_elott/ (letöltve: 2014.10.30.)

- <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/>
- <http://www.ge.ch/evoting/english/faq/internet-voting/>
- <http://www.osce.org/odihr/elections/109517>

Alkotmánybírósági határozatok:

- 3/1990. (III.4.) alkotmánybírósági határozat
- 809/B/1998. alkotmánybírósági határozat
- 22/2005. (VI.17.) alkotmánybírósági határozat
- 54/2008. (IV.28.) alkotmánybírósági határozat
- 3048/2014. alkotmánybírósági végzés

Jogsabályok:

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- Alaptörvény
- 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
- 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
- 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
- 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
- 1997. évi C. törvény a választási eljárásról
- 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
- 2005. évi LXXXI. törvény a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról
- 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról
- 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
- 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
- 2013. évi LXXXIX. törvény a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról