

VI. A VÁLASZTÁSI RENDSZER

KURUNCZI Gábor – SZABÓ István

1. Bevezetés

Az Alaptörvény B) cikkének (3) és (4) bekezdései szerint „[a] közhatalom forrása a nép [...] [amely] a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” Már ebből az alaptörvényi megfogalmazásból kiindulva is látható, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás a népszuverenitás elvén alapul, amely szerint a hatalom forrása a nép. A demokratikus hatalomgyakorlás (a közvetlen hatalomgyakorlás kivételesen alkalmazott eszközei mellett) a képviseleti demokrácia keretei között valósul meg, amikor az államhatalmat azok a képviselők gyakorolják, akiket a polgárok a választás során meghatározott időre erre felhatalmaztak.¹ Ez alapján is megállapítható, hogy a demokratikus jogállam egyik fokmérője, hogy az állam a képviseleti demokrácia gyakorlásának kereteit, azaz a választási rendszert hogyan határozza meg, valamint az is, hogy kiknek biztosítja a képviseleti demokráciában, azaz a választásokon való részvételt (azaz kiket tekint a néphez tartozóknak, akiknek ezáltal beleszólási jogot biztosít a hatalom gyakorlásába).

Jelen tanulmányban ezért elsősorban azt vizsgáljuk, hogy az államoknak az általuk alkalmazott választási rendszer és a választójogosultság meghatározása, szabályozása során milyen szempontokat kell figyelembe venniük annak érdekében, hogy utóbbi tekintetében a választójogosultak körét a lehető legszélesebben határozzák meg, a választási rendszer pedig egyszerre tegyen eleget két alapvető követelménynek: ad 1) a lehető legpontosabban képezze le a választópolgári akaratot, valamint ad 2) biztosítsa a stabil kormányozhatóságot is (mindezeket azon elv mentén, miszerint a választási rendszerek legfontosabb célja, hogy vitathatatlan legitimitációt biztosítson a törvényhozói hatalomnak).

A választójog történeti aspektusa tekintetében kiindulási pontként fontos kiemelni, hogy az a polgári forradalmak idején felmerült igénye és a tényleges elismerése között úgy funkcionált, mint a „politikai képességgel” rendelkezők jogosultsága, amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének.² A 20. szá-

¹ Lásd: BODNÁR Eszter: Választójog. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog> (2016). [2]

² Dezső Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 21.

zad második felére általánossá vált azonban az a nézet, miszerint a választójog nem csupán olyan alkotmányos állami feladat, amely az egyén által alkotmányosan nem kényszeríthető ki, hanem olyan emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelezettségének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.³ Ez pedig egyértelműen arra a gondolatra vezethető vissza, mely szerint demokratikus állam csak akkor létezhet, ha a hatalom gyakorlójának közvetlenül vagy közvetve a néptől származik a hatalma. Michael SACHS szerint e tekintetben a választási alapelvek szoros összefüggésben állnak a választójoggal, mint alapjoggal,⁴ ezzel együtt azonban az államszervezeti jog területéhez tartoznak, amit azonban az alapjogi vizsgálatkor is figyelembe kell venni, mivel a választási alapelvek egyidejűleg az egyéni választójog demokratikus alapfeltételeit is védik.⁵ A választójog tehát egyformán kötődik az alapjogokhoz, valamint az államszervezeti szabályokhoz is. A választójog egyrészt ugyanis a közügyek vitelében való részvételi alapjogosítvány, másrészt a képviseleti törvényhozó szerv létrehozásának eszköze⁶, továbbá legitimációs biztosítéka.⁷ Ezt erősíti meg egyfelől az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is, amely szerint az államnak nem elegendő a passzív magatartás, tevélegesen is hozzá kell járulnia a választójog mint alapjog biztosításához,⁸ másfelől az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata is, amely szerint a választójog egy kettős funkcióval bíró alapjog: egyfelől biztosítja a közügyekben való részvétel jogát, azaz a közhatalmi döntéshozatal közvetett formája, másfelől pedig a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.⁹

³ DOMAHIDI Ákos: 70. § [Választójog] In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2474. [A továbbiakban: DOMAHIDI (2009a).]

⁴ A választójog alapjogi megközelítése szempontjából az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a választójog elismerésére, védelmére és a megfelelő gyakorlati feltételek megteremtésére korlátozódik. Mindeközben a választójog elsődleges jogosultja az egyén (tipikusan az állampolgár), elsődleges kötelezettje pedig az állam és annak közhatalmat gyakorló szervei, amelyeknek biztosítaniuk kell a választójog megfelelő gyakorlását. A választójog esetében azonban az intézményvédelmi oldal erősebb, mint más alapjogok esetében, az államnak ugyanis nemcsak a választójogot mint alanyi jogot kell védenie, hanem a szabad választásokat mint intézményt is. Lásd: HALÁSZ Iván: Választójog. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest, HVG-Orac, 2018. 716.

⁵ Lásd: Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*. Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 2003. 505.

⁶ Ennek kapcsán Benjamin CONSTANT úgy fogalmaz, hogy „[c]supán a közvetlen választás kölcsönözhet valódi erőt a nemzeti képviseletnek, és biztosíthatja, hogy ez a képviselet mélyen a közvéleményben gyökerezzen. Az a képviselő, akit bármely más módon neveztek ki, sehol sem talál olyan hangot, amely elismeri az övét. [...]” Lásd: Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernnek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 100.

⁷ DEZSŐ Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. *Acta Humana*, 1995/18–19. 172.

⁸ Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.

⁹ Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

2. A választójog alkotmányos fogalma és természete – a nép és a népképviselő fogalmának alkotmányos keretei¹⁰

A választási rendszerek és a választójogosultság vizsgálatát megelőzően fontos tisztázni a választójog alkotmányos fogalmát. Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy a választójognak kettős természete van. Egyfelől jelenti ugyanis azon jogszabályoknak az összességét¹¹, amelyek a központi képviselői szervek (pl. parlamentek, helyi önkormányzatok stb.) létrehozásának módját (azaz elsősorban a választási szisztémát) határozzák meg.¹² Ezt a megközelítést tekinthetjük a választójog *tárgyi* oldalának (tárgyi jognak), azaz egyfajta instrumentális megközelítésnek is.¹³ Másfelől azonban a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot jelenti, és mint ilyen a választójog *alanyi* oldalát (alanyi jog) érthetjük alatta (azaz azt, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójogosultsággal). A két fenti megközelítésnek azonban van egy közös alapja: a népképviselő elve. A népképviselő elvéből – a választójog *tárgyi* és *alanyi* oldala vonatkozásában – jelen tanulmány keretében két fontos kérdés vizsgálata következik. Mindenekelőtt azt a felvetést kell megválaszolni, hogy kiket tekinthetünk a népképviselő alanyának, azaz a népnek (vagyis a népszuverenitás hordozóinak)? A választójog alapjogi megközelítése szempontjából ugyanis egyértelműen abból kell kiindulnunk, hogy ha valaki a népszuverenitás alanya, akkor főszabály szerint választójoggal kell rendelkeznie (az egyes kizárási eseteket ide nem értve), ugyanis csak így tudja a 'társadalmi szerződés' elvéből fakadó 'szerepét' betölteni. A nép alkotmányos fogalmának meghatározásával összefüggésben elsőként ki kell emelni, hogy az felfogható a főhatalom alatt élők közösségeként (értsd: lakosság) és az állampolgárok közösségeként is.¹⁴ VARGA Zs. András ezzel összefüggésben teszi fel a kérdést: ki tekinthető a szuverenitás alanyának? Álláspontja szerint a kérdés meg-

¹⁰ A tanulmány jelen pontja, valamint 2. fejezete: KURUNCZI Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében* című PhD értekezésre (Budapest, PPKE JÁK, 2019., https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf) épül.

¹¹ Lásd továbbá: LOVAS András: A választójog egyenlősége és annak megvalósulása Magyarországon. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*. Pécs, PTE AJK, 2006. 172.

¹² A jogtudományban sokáig ez az államszervezeti megközelítés volt erősebb, mivel a választójog hosszú évtizedeken keresztül nem minősült alapjognak. Ez aztán a XX. század második felében változott meg, amikor általánossá vált az a nézet, hogy a választójog nem csupán egy privilégium, amelyet az állam csak engedélyez, és ézáltal jogi úton nem kikényszeríthető, hanem egy olyan szubjektív emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani saját állampolgárai részére. Lásd: HALÁSZ (2018) i. m. 715.

¹³ Az *instrumentális* megközelítés alapján a választójogra a népképviselői szervek létrehozásának és a demokrátiás legitimitásának eszközeként tekintünk. Egy népképviselő elvén alapuló testület létrehozásához ugyanis elengedhetetlen, hogy a lakosság egy része választójoggal rendelkezzen. Lásd: FICZERE Lajos: A választás történelmi alakulása, értelmezése, funkciói, a választási rendszer jellemzői és típusai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 2010. 289–290. A passzív választójog instrumentális igazolása pedig a következő lenne: mivel a képviselői szervek létrehozása elengedhetetlen, szükségszerű, hogy egyes személyek választás útján képviselővé váljanak, azaz legyenek olyanok, akik jelöltként indulnak a választáson, mivel jelöltek nélkül nem lehetne választást tartani. Lásd: BODNÁR (2016) i. m. [8].

¹⁴ Lásd: GYÖRFI Tamás – JAKAB András – SALÁT Orsolya – SONNEVEND Pál – SÜLYOK Gábor – KOVÁCS Mónika – TILK Péter: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. A nép mint a szuverenitás alanya.]. In: JAKAB (szerk., 2009) 218–224.

válaszolásának kiindulópontja az Alaptörvény közjogi alanyainak meghatározottsága. E szerint az Alaptörvény négy fogalmi elemet említ:

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

Ezek közül VARGA Zs. András a szuverenitás hordozójának (elsődleges alanyának) a nemzetet tekinti, és ilyenként azonosnak az Alaptörvény B) cikke szerinti néppel.¹⁵ Álláspontunk szerint a nép fogalmához tartozás megállapítása egy skálán képzelhető el, amely két végpontja (azaz, hogy valaki egyértelműen tagja a népnek, míg a másik nem) között számos átmenet létezik. A világos elhatároláshoz pedig meg kell határoznunk egy olyan viszonyítási pontot, amelyen túl már egyértelműen a néphez tartozónak tekintünk valakit, míg az alatt nem. Ezt a pontot kijelölni azonban nem könnyű, mivel bárhogy is határozzuk azt meg, mindig megfogalmazódnak kritikai felhangok: ha ugyanis túl erős köteléket határozzunk meg, akkor kizárunk a nép tagjai közül olyanokat, akik kétségtelenül tagjai annak¹⁶, ha pedig túl gyenge kapcsolatot követelünk meg, akkor bevonunk olyanokat is a nép fogalmába, akik egyértelműen nem tagjai annak.¹⁷ Éppen ezért a leggyakrabban alkalmazott viszonyítási pont az állampolgárság létének előírása. Ha ugyanis az állampolgárságot határozzuk meg a nép fogalmának viszonyítási pontjaként, akkor tulajdonképpen abból a felvetésből indulunk ki, hogy az állam és egy természetes személy között szoros jogi kötelék áll fenn.¹⁸ Ez az állítás pedig vitán felül igazolható. SCHANDA Balázs is úgy fogalmaz ezzel összefüggésben, hogy az állampolgárság közjogi kötelék a természetes személy és az állam között, melynek tartalmát jogok és kötelezettségek alkotják.¹⁹ Meghatározható azonban a nép fogalma (a néphez tartozó személyek köre) úgy is, mint a kulturális nemzethez tartozók összessége, ezt azonban azért kell ebből a szempontból fenntartással kezelni, mert ezen nézőpont szerint a magyar állampolgárságú, de nem magyar nemzetiségű természetes személyek nem lennének tagjai a nép fogalmának.²⁰ Természetesen ez nem jelenti magától értetődő módon, hogy a nép fogalmát nem lehet más feltételek mentén is definiálni (sőt álláspontunk szerint az államoknak nagy szabadságuk van annak meghatározása során, hogy kit tekintenek a népszuverenitás hordozóinak), azt azonban igen,

¹⁵ Lásd: VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 73–75.

¹⁶ Ilyen lenne pl. az az eset, ha a nép tagjainak csak azokat az állampolgárokat tekintenénk, akik személyi jövedelem típusú adót fizetnek Magyarországon.

¹⁷ Utóbbira lehet példa, ha mindenkit a nép fogalmába tartozónak tekintünk, aki legalább pár hónapot az ország területén tartózkodik ideiglenes jelleggel (pl. oktatási, vagy munkavégzési céllal).

¹⁸ GYÓRFI–JAKAB–SALÁT–SONNEVEND–SULYOK–KOVÁCS–TILK i. m. 221–223.

¹⁹ SCHANDA Balázs: *Az államalkotó tényezők*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG–Orac, 2016. 116.

²⁰ GYÓRFI–JAKAB–SALÁT–SONNEVEND–SULYOK–KOVÁCS–TILK i. m. 224.

hogy az európai trendek alapján a legáltalánosabb feltételként az állampolgársághoz kötöttséget jelölhetjük meg.²¹

További vizsgálandó kérdés a népképviselő elvével összefüggésben a választójog és a demokratikus legitimitáció kapcsolata. A demokratikus legitimitáció garantálja ugyanis, hogy a nép általi hatalom-átruházás megszakítatlan láncolata ténylegesen feljogosítja a hatalom birtokosát annak gyakorlására. A demokratikus jogállamiság elvéből ugyanis értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége: a modern jogállami alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mindig a nép akaratára kell visszavezethetőnek lenniük, illetve biztosítaniuk kell, hogy a nép tagjai (azaz a választópolgárok) egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében. Ez az ún. politikai akaratképzés jelenti a népakarat és az államakarat képzését is. A 'nép akarat' az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az akaratképzési eljárás pedig előfeltételezi, hogy abban minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt, így az akaratképzés a többség homogén akaratát hozza létre. Népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de népakarat nemcsak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése. Ezért a demokráciában a nép akaratát nem eleve adott, hanem olyan politikai folyamat, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat. A nép akaratát tehát egy demokráciában a politikai akaratképzés szabad és nyitott folyamatában alakul ki, alkotmányjogi értelemben az egyének demokratikus közreműködése szabadságának alapján jön létre, tartalma pedig éppen ebben a folyamatban körvonalazódik.²² Alkotmányjogi értelemben a politikai akaratképzésben a néphez tartozó egyének az alapvető politikai és szabadságjogaik gyakorlásával vehetnek részt, ami közé tartozik különösen: a választójog és a népszavazásban való részvétel joga. A népképviselői szerv megválasztása során ugyanis az egyének különböző partikuláris akaratai – a leadott szavazatok alapján – kötelező akaratúvá válnak, és meghatározzák a parlament (vagy egyéb népképviselői szervek) összetételét. A szavazatuk leadásával pedig a választópolgárok, mint az államalkotó nép tagjai, a legitimitást létrehozó politikai szabadságukat (is) gyakorolják. A választójog alapjogi meghatározottsága is éppen azért különösen fontos, mivel a legszélesebb alanyi kör részére biztosított választójogosultság fogja a demokratikus legitimitáción keresztül leginkább garantálni a hatalomgyakorlás legitimitását. A népszuverenitás tekintetében ezért fontos hangsúlyozni, hogy minden demokratikus hatalomgyakorlásnak a népszuverenitás elvén kell alapulnia. A közhatalom gyakorlásának alkotmányos

²¹ Ezzel szemben pl. a helyhatósági választásokon, vagy épp az Európai Parlament tagjainak választásán az egy közös főhatalom alatt élés mentén definiálható legjobban a nép fogalma: így pl. hazánkban, a helyhatósági választásokon aktív választó jogosultsággal rendelkezik azon nem magyar állampolgárságú személy is, aki az adott településen lakóhellyel rendelkezik. Lásd: Alaptörvény XXXIII. cikk (2) bekezdését: e szerint „[a]z Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

²² Lásd: PETRÉTEI József: A politikai akaratképzésről. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A Szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat, 2017. 67–69., 73–74.

feltétele ugyanis, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A népszuverenitásra építő rendszerekben ennek alapja pedig a közvetlen választásokon való hatalom-átruházás (a demokratikus legitimitáció elsődlegesen ugyanis akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják), amely alapján a hatalmi ágak önlegitimálók is lehetnek. A nép azonban nem pusztán forrása a hatalomnak, hanem részt is vesz annak gyakorlásában, így a néprészvétel elve a demokratikus hatalomgyakorlás egyik fő pillére (lásd pl. a népszavazás intézményét).²³ Ezért a választójog alanyi oldalának (azaz a választójogosultságnak) meghatározása azért is tekinthető kiemelt jelentőségű kérdésnek, mivel ez a demokratikus legitimitáció első csatornája, a nép ugyanis a választójogának gyakorlása által ad felhatalmazást a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlására. Éppen ezért a hatalom birtokosának is elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy a választójogosultság és a választási szisztéma megfelelően és demokratikus módon kerüljön szabályozásra (azaz pl. a választójogosultság minél tágabb körben).

3. Az általános választójog alapjai – a választójog alanyi oldala

Az Alaptörvény a 2. cikk (1) bekezdésében deklarálja, hogy „[...] a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson [...]” jogosultak választójogukat gyakorolni.²⁴ Ezen alapelvek közül külön fontos kiemelni a választójog általánosságának elvét, hiszen ennek tartalma, illetve határai határozzák meg a választójog alapjogi tartalmának alanyi körét, annak bővülését, valamint korlátainak változásait. Ezzel összhangban szinte mindegyik emberi jogi dokumentum foglalkozik a választójog alapelveivel, így többek között a választójog általánosságának elvével is. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJE) 25. cikke²⁵ például önálló jogként nevesíti a választójogot, melynek alapján minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége

²³ Lásd: BODNÁR Eszter: Választási rendszerek, választójog-történet. In: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamentari jog: az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. [a továbbiakban: BODNÁR (2018a)] 77.; továbbá: Ludvig BECKMAN: *The Frontiers of Democracy – The Right to Vote and its Limits*. Chippenham–Eastbourne, CPI Antony Rowe, 2009. 36.

²⁴ Fontos megjegyezni, hogy az egyes alkotmányok alapjogi katalógusába a választójog került be a legkétségtelenebb, és akkor sem a mai demokratikus jogállamokban megszokott formájában. A mai választójogi elvek ugyanis fokozatosan, országonként és koronként eltérően terjedtek el, váltak tipikussá. Mára azonban egyértelmű, hogy a választójog az alkotmányos alapjogok közé tartozik. Ennek ellenére azonban a mai napig nincs egyetértés abban, hogy a választójog általánosságának határát szűkebb vagy bővebb körben kellene megvonni. Lásd bővebben: Sós Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai. In: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában*. Budapest, MTA-JTI, 1996. 51–52.

²⁵ PPJE (1966. december 16.) 25. cikk: „Minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy
a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;
b) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;
c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.”

van arra, hogy valódi és rendszeres választásokon szavazzon és megválaszthatassák, valamint, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselői útján részt vegyen. Az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikk (3) bekezdése szerint pedig az Európai Parlament tagjait általános választójog alapján kell megválasztani. E körben fontos megjegyezni az Európa Tanács égisze alatt működő Velencei Bizottság²⁶ 190/2002. számú, a szabad és tisztességes választások alapkövetelményét összefoglaló véleményét is (*Code of Good Practice in Electoral Matters*²⁷), amely Európa választási örökségének alapját képező öt elv közé sorolja az általános választójog követelményét.²⁸ Az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: EJENY) pedig a 21. cikkében rögzíti, hogy minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.²⁹ Ezen cikk kimondja továbbá, hogy a közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata, és ezt az akaratot egyenlő szavazati jog [és titkos szavazás] alapján időszakonként tartott választásokon kell, hogy kifejezésre juttassák.³⁰ Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) ugyan még nem, de az első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke már deklarálja a szabad (általános) választásokhoz való jogot:³¹ „[a] Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”³²

²⁶ Amaya Úbeda DE TORRES egy tanulmányában a Velencei Bizottság működésével kapcsolatban kiemelte, hogy annak kulcsa az Európa Tanács tagállamai közötti együttműködés. A Velencei Bizottság ugyanis elsősorban *soft law* normákat alkot, amelyek csak akkor tudják kifejteni hatásukat, ha a tagállamok önként alávetik magukat azoknak. Lásd részletesebben: Amaya Úbeda DE TORRES: Between soft and hard law standards. – The contribution of the Venice Commission into the electoral field. In: Helen HARDMAN – Brice DICKSON: *Electoral Right sin Europe – Advances and Challenges*. London–New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2017. 30–48.

²⁷ A Velencei Bizottság e véleménye is *soft law*-nak tekinthető, azaz ugyan kötelező jogi kötőerővel nem rendelkezik, politikai hatása mégis jelentős. Lásd bővebben: BODNÁR Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/3. 141–154.; továbbá a Kúria „A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport”-jának összefoglaló véleményét (http://intra.web.ab.intra/media/szakmai_anyagok/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf)

²⁸ Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményének I. pontjának „*The underlying principles of Europe’s electoral heritage*” fejezetét.

²⁹ E megfogalmazás egyértelműen arra utal, hogy a választójog alapvető polgári jogként fogható fel. Lásd: HALÁSZ (2018a) i. m. 719.

³⁰ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikke kettős természetű, ugyanis a közhivatalok viselésére utaló része az egyezmény többi részéhez képest nem minden személy jogaként deklarálja ezen jogot, hanem csak az állampolgárokat megillető jogként. Ezzel szemben a 21. cikk választójogra vonatkozó része ezen jogra nemcsak mint állampolgárokat megillető jogra tekint. Lásd: LAMM Vanda: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. In: LAMM i. m. 157.

³¹ Azzal együtt, hogy ezen jogosultság csak a parlamenti választásokra, illetve a törvényhozó hatalommal rendelkező testületek megválasztására vonatkozik, ugyanakkor nem terjed ki az önkormányzati választásokra és a népszavazásra. Lásd: WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Egyezménye. In: LAMM (szerk.) i. m. 169.

³² Az EJEE ezen cikkének részletes elemzését lásd: Peter VAN DIJK – G. J. H. VAN HOOFF: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer–Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990. 478–488. Érdekes megjegyezni, hogy az EJEE idézett szövege a választójog egyenlőségének

3.1. Az általános választójog fogalma

A választójog általánosságának fogalmát több szerző definícióját is segítségül hívva tudjuk meghatározni. CONCHA Győző – egy 1906-os művében – úgy fogalmaz, hogy „[...] magának a nemzetnek a legnagyobb érdeke van abban, hogy mentül több tagját tegye részessé akarata létrehozásában, ruházza föl választói joggal.”³³ GÖNCZI Jenő szerint pedig „[á]ltalánosnak tekintik a választójogot, ha az állampolgárságon, bizonyos életkoron és esetleg a meghatározott időtartamon át ugyanazon községben vagy választókerületben való állandó lakáson (domicilium) felül [...] egyéb, különös kellékei [...] is vannak [...]”³⁴ A választójog általánosságának „modernkori” meghatározása tekintetében is érdemes több definíciót kiemelni. PETRÉTEI József megfogalmazása szerint például „a demokratikus választás fontos feltétele, hogy a választásra jogosultak alanyi körét a lehető legszélesebben határozzák meg. [...] Ennek érdekében a választójog általánosságának alapelve azt követeli meg, hogy alapvetően minden állampolgár választójogosultsággal rendelkezzen és választható legyen”.³⁵ TÓTH Károly³⁶ és KUKORELLI István³⁷ írásaikban hasonlóképpen határozzák meg a választójog általánosságának fogalmát. E szerint „[a] választójog általánosságának jelentése az, hogy a feltétlenül szükséges és indokolt, ún. természetes kizáró okokon kívül, minden nagykorú magyar állampolgárnak legyen választójoga.” Hasonlóan fogalmaz DEZSŐ Márta is, aki szerint „[a] választójog általánosságának elve azt fejezi ki, hogy minden nagykorú állampolgár – az úgynevezett természetes kizáró okokat kivéve – szavazati joggal rendelkezik.”³⁸ A választójog általánosságának fogalmi meghatározásakor szükséges megvizsgálni az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának egy-egy elemét is. Az EJEB többek között a *Sukhovetsky v. Ukraine* ügyben megállapította, hogy egy demokratikus államban a szavazati jog nem kiváltság, miután a történeti fejlődés során fokozatosan kiterjesztették a választójogot.³⁹ Az EJEB szerint minden eltérés az általános választójog elvétől magában rejti azt a kockázatot, hogy az a megválasztott törvényhozó testület demokratikus legitimitációját aláássa.⁴⁰ Az állam elsődleges kötelezettsége itt tehát nem az alapjog (jelen esetben a választójog) megsértésétől való tartózkodás, illetőleg a be nem avatkozás, hanem az, hogy az állam

elvét nem rögzíti. Ennek ellenére azt is látni kell, hogy Európában a XX. század második felében a legmagasabb szintű követelmény-rendszer alakult ki az egyenlőség védelme és biztosítása érdekében. Lásd: HALÁSZ (2018a) i. m. 720.

³³ CONCHA Győző: A választójog reformja. *Jogállam*, 5., 1906/9. 641–681.

³⁴ GÖNCZI Jenő: A választójog művelődési vonatkozásai. *Jogállam – Jog- és Államtudományi Szemle*, 17. évf., 1918/1–2.

³⁵ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 224.

³⁶ TÓTH Károly: A választójog. In: TRÓCSÁNYI–SCHANDA i. m. 204.

³⁷ KUKORELLI István: A választások alapelvei. In: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003. 712.

³⁸ DEZSŐ Márta: A választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris, 2002. 173.

³⁹ Lásd: *Sukhovetsky v. Ukraine*, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

⁴⁰ Lásd: *Aziz v. Cyprus*, Judgment of 22 June 2004, no. 69949/01., továbbá: *Mathews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

pozitív intézkedéseket fogadjon el annak érdekében, hogy demokratikus választásokat tarthassanak.⁴¹ Ezen logika alapján jutott el az EJEB a szabad választások tartásának „intézményes” jogától az „általános választójog” koncepciójáig.⁴²

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a választójog általánosságának elvével. A 6/1991. (II. 28.) AB határozatában kimondta például a testület, hogy sem kényelmi szempontokra, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem pedig a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló cél nem szolgálhat alapul az általánosság elvének korlátozásához.⁴³ Az Alkotmánybíróság 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában pedig megállapította azt is, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetők,⁴⁴ a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti. A választójog általánossága szempontjából kiemelkedő jelentőségű továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (a továbbiakban: EBEÉ) 1990-es koppenhágai értekezletének záródokumentuma is, amelyben a részt vevő államok kinyilvánították, hogy észszerű időközönként szabad választásokat tartanak, és azt az általános és egyenlő választójog alapján tartják meg.⁴⁵

A fentiekkel összhangban az Alaptörvény szerint a választójog általánossága alapján mind aktív, mind passzív választójoggal rendelkeznek azok a nagykorú magyar

⁴¹ Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni (kitekintés jelleggel) az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatából a *Baker v. Carr* ítéletet. Ebben az ügyben néhány Tennessee állambeli polgár azért indított keresetet, mert a jogalkotó nem úgy szabta át az 1901-ben (arbitrarily and capriciously, azaz „önkéntesen és szeszélyesen”) meghatározott választókerületeket, hogy a felosztás tekintettel legyen az állam egyes részeinek népsűrűségére, illetve az abban bekövetkezett változásokra. Lásd: MOLNÁR András: *Alapjogi aktivizmus a Supreme Court gazdaság szabályozási tárgyú ügyeiben (1890–1936)*. PhD értekezés. Szeged, 2017. (http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3942/1/Molnar_Andras_ertekezés.pdf) 50.

⁴² Lásd: *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81. és *Yumak and Sadak v. Turkey*, Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03.

⁴³ Ennek ellenére az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése az önkormányzati választások vonatkozásában kizárta a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. Ennek alapja az Alkotmánybíróság 783/E/2002. AB határozat volt, amelyben a testület megállapította, hogy a választójog alkotmányi szabályaiból nem vezethető le olyan szabály megalkotásának szükségessége, amely az önkormányzati választások napján lehetővé tenné a lakóhelytől távol való szavazás lehetőségét. E döntéshez LÉVAY Miklós és BRAGYOVA András által csatolt különvélemények azonban azt mondták, hogy a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége arra, hogy a választójog tényleges gyakorolhatóságát az ország területéhez képest egy szűkebb földrajzi térséghez kössék. Ezen gondolattal egyetért BODNÁR Eszter is, aki szerint a mai technikai körülmények mellett a fentiek megvalósításának sem lehetne akadályja. Lásd: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 104.

⁴⁴ Ez azért bír különös jelentőséggel, mert – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 16/1994. (III. 25.) AB határozatában is kimondta – a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány választójogi klauzulájában lehet meghatározni. Erről bővebben lásd később.

⁴⁵ Lásd: „Az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentum – EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉRTEKEZLET emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.) – 5.1 alpontját: „[Ünnepélyesen kinyilvánítják, hogy az igazságosság azon elemeihez, amelyek a veleszületett méltóság és az ember egyenlő és elidegeníthetetlen jogai teljes körű kifejeződése szempontjából alapvető fontossággal bírnak, a következők tartoznak:] 5.1. a szabad választások, amelyeket észszerű időközönként tartanak titkos szavazással, vagy egyenértékűen szabad szavazási eljárással olyan körülmények között, amelyek a gyakorlatban biztosítják a választók véleményének szabad kifejeződését képviselőik kiválasztása terén; [...]”

állampolgárok,⁴⁶ akik nem esnek valamilyen kizáró ok alá. A választójog általánosságá⁴⁷ alapján tehát a választójog mindenkit megillet, ha a gyakorlásához kapcsolódó feltételek teljesülnek⁴⁸ – azaz senkit nem lehet abból önkényesen kirekeszteni.⁴⁹ A választójog általánosságának fogalmát azonban úgy is meghatározhatjuk, hogy az tulajdonképpen azt jelenti, hogy a választójogosultságnak a nép minél több tagjára ki kell terjednie, és akikre kiterjed, azok az aktív választójogukat ténylegesen gyakorolni is tudják (azaz annak sem adminisztratív, sem más korlátja nem lehetséges⁵⁰). Abban az esetben ugyanis, ha a választójoggal rendelkező személy nem tudja gyakorolni választójogát (mert pl. az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében nem biztosítja annak feltételeit), akkor a választójog általánosságának elve sem tud érvényesülni.

3.2. A választójog általánosságának történeti perspektívái

A választójog általánosságának elve régre nyúlik vissza. Már ROUSSEAU is megfogalmazta, hogy a „társadalmi szerződés” arra biztosít jogot az embereknek, hogy másokkal egyenlően vegyenek részt a törvények meghozatalában. Mindezekből következik, hogy a politikai főhatalmat kizárólag az emberek összessége gyakorolhatja, így sem a képviselő, sem a hatalom megosztása nem fogadható el.⁵¹ A francia forradalom idején elfogadott Deklaráció (*Az emberi és polgári jogok nyilatkozata*) VI. pontja úgy fogalmazott, hogy a törvény alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy kép-

⁴⁶ Természetesen azt fontos megjegyezni, hogy az országgyűlési képviselők választása, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, és az európai parlament magyarországi képviselőinek választása esetén is eltérően kerül meghatározásra a választójogosultak köre, azaz az aktív választói jogosultság (más feltételek együttes fennállása szükséges hozzá) és a passzív választójog is, így az általános választójog fogalmának sem adhatunk egy „általános”, mindenre kiterjedő definíciót.

Erre lehet többek között példa az Európai Unió Alapjogi Chartájának V. része is, amely „A polgárok jogai” cím alatt szabályozza (39–40. cikk) az aktív és passzív választójogosultság kérdését, és e körben kiemeli, hogy a közösségi állampolgárok a helyhatósági választásokon ugyanúgy élhetnek a választás és a megválaszthatóság jogával, mint az adott állam polgárai. Lásd: FRIEDERY Réka – HORVÁTHY Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In: LAMM (szerk.) i. m. 253.

⁴⁷ A fogalmi meghatározás tekintetében lásd továbbá: G. KARÁCSONY Gergely – SMUK Péter: A demokratikus legitimitáció és a választójog alapelvei. In: SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. – Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014.165–166.

⁴⁸ Ronald DWORKIN úgy fogalmaz a választójog általánosságával kapcsolatban, hogy „minden embernek lehetőséget kell adni arra, hogy hatást gyakorolhasson a kollektív döntésekre, mégpedig úgy, hogy szerepe, vagyis hatásának ereje nem függhet véleményének értékétől, meggyőződése szilárdságától vagy ízlésétől.” Lásd: Ronald DWORKIN: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1997/1. 19.

⁴⁹ BODNÁR (2014) i. m. 102.

⁵⁰ Ezzel összefüggésben lásd az 1/2013. (I. 7.) AB határozat Indokolását.

⁵¹ Jean-Jacques ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés*. (Fordította: RADVÁNYI Zsigmond.) Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947. 44–45.

viselői révén közreműködni.⁵² Az 1791-es francia alkotmány pedig már kifejezetten választójogról szólt (az aktív választójogot az aktív polgárság fogalmához kötötte).⁵³

A választásokra (választójogra) való utalásokat több jelentős, korai emberi jogi dokumentumban is találhatunk. Így például az 1689-es Bill of Rights 8. pontja szerint a parlament tagjai megválasztásának szabadnak kell lennie.⁵⁴ Az amerikai jognyilatkozatokban is már egyértelműen állást foglaltak a kérdésben: az 1776-os virginiai Bill of Rights 2. cikke szerint minden hatalom a népé és a néptől ered,⁵⁵ a 6. cikke pedig úgy szól, hogy a nép képviselői megválasztásának szabadnak kell lennie (a választójog pedig csak a férfiakat illeti meg).⁵⁶ A Függetlenségi Nyilatkozat szerint pedig az elidegeníthetetlen jogok biztosítására az ember kormányzatokat létesíthet, amelyek törvényes hatalma a kormányozottak beleegyezésén nyugszik.⁵⁷ Az Amerikai Egyesült Államok 1787-es alkotmánya⁵⁸ a választójog meghatározását a tagállamokra bízta, a passzív vá-

⁵² Lásd a Deklaráció VI. pont: „A törvény a közakarat kifejezése; alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködni. A törvény egyformán törvény mindenki számára, akár védelmez, akár büntet; s mivelhogy a törvény előtt minden polgár egyenlő, tehát minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, erényeik és képességeik különbözőségén kívül egyéb különbséget nem ismerve.” Ennek ellenére BODNÁR Eszter például nem tekinti elsőgenerációs alapvető jognak a választójogot, mivel álláspontja szerint ugyan az megjelent a XVIII-XIX. században, de ekkor még nem beszélhettünk általános és egyenlő választójogról, hiszen azt faji, nemi, vallási, vagyoni stb. okból korlátozták – és ezek csak a XX. század elején szűntek meg. Álláspontja szerint ráadásul a választójogot nem tekintették alanyi jognak, hanem csak a politikai képességgel rendelkezők jogosultságának. BODNÁR (2014) i. m. 58–59.

⁵³ Lásd: 1791-es francia Alkotmány III. cím, I fejezet, II. szakasz, 2. cikkét:

„Pour être citoyen actif, il faut :

- Etre né ou devenu Français ;
- Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
- Etre domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ;
- Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ;
- N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ;
- Etre inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales ;
- Avoir prêté le serment civique.”

⁵⁴ A Bill of Rights úgy fogalmaz e tekintetben: „That election of members of Parliament ought to be free.”

⁵⁵ The Virginia Declaration of Rights SEC. 2.: „That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them.”

⁵⁶ Uo. SEC. 6.: „That elections of members to serve as representatives of the people, in assembly, ought to be free; and that all men, having sufficient evidence of permanent common interest with, and attachment to, the community, have the right of suffrage and cannot be taxed or deprived of their property for public uses without their own consent, or that of their representatives so elected, nor bound by any law to which they have not, in like manner, assented for the public good.”

⁵⁷ Az amerikai Egyesült Államok népének Függetlenségi Nyilatkozata szerint „Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtett, az embert teremtője olyan elidegeníthetetlen Jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az Élethez és a Szabadsághoz, valamint a jog a Boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az Emberek Kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik [...]”

⁵⁸ Amelynek 1869. február 26-án elfogadott 15. kiegészítése mondta ki, hogy a választójogot nem lehet faj, szín, vagy korábbi (rab)szolgai állapot alapján korlátozni, a 19. kiegészítése biztosította a nők számára is a választójogot, 24. kiegészítése megtiltotta, hogy a szavazati jogot adófizetéshez kössék, a 26. kiegészítése pedig előírta, hogy a 18. életévet betöltőknek biztosítani kell a választójogot. Lásd: Michael C. DORF: Equal protection incorporation. *Virginia Law Review*, Vol. 88., No. 5. (Sep., 2002.) 967., 981.

lasztójogot azonban egységesen 25. életév betöltéséhez, 7 éve fennálló állampolgársághoz és a tagállam területén meglévő lakóhelyhez kötötte.⁵⁹

A „minden ember egyenlő” elv már a fentebb említett (első) jognyilatkozatokban is megjelent. Ebbe az egyenlőségbe azonban a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével, a polgári államfejlődés folyamán vált fokozatosan elismertté.⁶⁰ A kezdeti időszakban természetesen volt, hogy a választójogosultságot elsődlegesen a vagyoni helyzet⁶¹ határozta meg. Több mint egy évszázadon keresztül a választójog elnyeréséhez meghatározott vagyont vagy adófizetést kellett igazolni.⁶² A választójogban a választójog elnyeréséhez előírt feltételeket nevezzük cenzusnak (pl. vagyonhoz, nemhez, nemzetiséghez vagy épp műveltséghez kötött választójog).⁶³ Az 1831-es belga alkotmány 47. cikke szerint például a képviselőház küldöttjeit azok a polgárok választották meg, akik a választási törvény által meghatározott, de legalább 20, legfeljebb 100 forint összegű adót fizettek.⁶⁴ A cenzusok miatt a 19. században a polgárok csak igen szűk köre rendelkezett választójoggal.⁶⁵ 1832 előtt Angliában a lakosság mindössze 4%-a,⁶⁶ a 19. század közepén Franciaország lakosságának mindössze 28%-a,⁶⁷ Ausztria lakosainak 27%-a, Németország és Belgium lakosságának 22%-a.⁶⁸

A XIX. század közepén Európán végigsöpört forradalmi hullám nyomán erősödtek azonban azok a hangok, amelyek a választójognak a munkásosztályra való kiter-

⁵⁹ Lásd: Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya I. cikk 2. §. („Csak olyan személy lehet képviselő, aki elérte 25. életévét, 7 éve az Egyesült Államok polgára és aki a választás idején annak az államnak a lakosa, amelyben a választás történik.”)

⁶⁰ BODNÁR Eszter: A választójog és más alapjogok kapcsolata. *Jogi tanulmányok*, 2012/1. 123–134.

⁶¹ Benjamin CONSTANT például úgy fogalmaz a vagyoni cenzussal összefüggésben, hogy az egy közvetlen választás esetében elengedhetetlen követelmény, mivel „[...] akiket az inség örökös függésben tart és akiket mindennapos munkára ítélet, nem látják át jobban a közügyeket, mint a gyermekek, és nem érdekeltőbbek a nemzet felvirágzásában, mint az idegenek, mert nem ismerik a felvirágzás összetevőit, és csak közvetetten részesedtek az előnyeiből.” Lásd: CONSTANT i. m. 114.

⁶² „No taxation without representation” – ezen híres angol szállóige is jól mutatja azt a sokáig uralkodó klasszikus álláspontot, miszerint a tulajdon (így az adófizetés is) és a képviselőhöz való jog elválaszthatatlanok voltak. Lásd: KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszer. In: FÁBIÁN György: *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris, 1997. 13.

⁶³ DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel, 2002. 16.

⁶⁴ Lásd: az 1831. február 7-ei belga Alkotmány 47. cikkét: „La Chambre des représentants se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d’impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins.”

⁶⁵ A XIX. század végének neves német és magyar közjogászai ugyanis nem ismerték el a választójog alanyi jogi jellegét. Lásd: HALLÓK Tamás: *Választási részvétel és alkotmányjog*. Budapest, HVG-Orac, 2015.

⁶⁶ Angliában az 1750-es évek gyors ipari fejlődésének köszönhetően változott a választójoggal rendelkezők alanyi köre. Ennek ellenére 1832 előtt a lakosság mindössze 4%-ának volt választójoga. 1832-ben azonban elfogadásra került az első reform bill, amely elsősorban az aránytalanságok kiküszöbölésére szolgált. Lásd: DEZSŐ Márta – NAGYÉNY SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília (szerk. MÁTHÉ Gábor): *A választójog*. Budapest, Press Publica, 2002. 10–11.

⁶⁷ A napóleoni Franciaországban, az 1800-as évek elején választójoga csak a 21. életévüket betöltött férfiaknak volt, de nekik is csak akkor, ha nem álltak csödeljárás alatt és nem voltak cselédek. Lásd: Uo. 8.

⁶⁸ VARGA Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010*. Budapest, Nagyvilág, 2010.

jesztését hirdették.⁶⁹ August Emanuel PFEIFFER például úgy fogalmazott: „a túlnyomó többsége azoknak, akik életüket, vérüket a forradalomért, a szabadság ügyéért, a nép jogaiért bevetették, éppen ez iparossegédek, gyári munkások, napszámosok [...] A jogot, amiért a barikádokon harcoltak, egyetlen paragrafussal ismét elvenni nem lehet, s ha ezt önök teszik, az államot újabb forradalomba viszik.”⁷⁰

A magyar Országgyűlés a XIX. században az egész Európában alkalmazott cenzust ismerte: a vagyoni és az értelmiségit, amelyet azonban csak az alsóház megválasztása során alkalmaztak.⁷¹ A francia és angol példák hatására azonban Magyarországon is megjelentek az általános választójog bevezetésének szükségességét hirdető hangok: Széchenyi István például már 1833-ban felemelte a hangját a választójogosultság kiterjesztése mellett.⁷² Az 1848-as magyarországi forradalmat követően a vita elsősorban a vagyoni cenzus körül bontakozott ki.⁷³ Az 1848. évi V. törvénycikk a népképviselő bevezetése⁷⁴ ellenére ugyanis – hasonlóan az 1848. évi II. erdélyi törvénycikkhez – nem biztosította a választójog általánosságát.⁷⁵ Az áprilisi törvények között elfogadott 1848.

⁶⁹ Ez alapvetően összecseng azzal a hipotézissel, amelyet tanulmányom bevezető részében felállítottam.

⁷⁰ DEZSŐ–NAGYNÉ SZEGVÁRI–RYTKÓ i. m. 15.

⁷¹ Uo. 18.

⁷² Uo. 12.

⁷³ Az 1848. évi V. törvénycikk országgyűlési vitájában Békés megye követeként eljáró TOMCSÁNYI József pl. felszólalásában a vagyoni cenzussal kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy „[...] szab. kir. városokban 300 frt fekvő birtok elég arra, hogy valaki választó lehessen [...]”. SCHNEE László Heves megye követe pedig úgy fogalmazott, hogy „[a]zt tartom a qualificatio azért szükséges, hogy bizonyos criteriuma legyen annak, vajon a kik politikai jogokra felszabadítanak, van-e bennök kellő értelmiség és függetlenség. Ezen criterium van kövte értékhez és mesterséghez.” Gr. ANDRÁSSY Gyula – mint Zemplén megye követe – felszólalásában a békési követ érvelését erősítette: eszerint „[...] a qualificationak egy határozott értéknek kell lennie [...] mert amíg egy részről az ¼ telek az ország némely részében talán oly csekély értékű, hogy tulajdonosa a választási helyre sem mehet be, politikai jogának gyakorlatára, máshol az ¼ telek megér 1000 frtot.” Ugyanakkor azt is kiemelte „[a]z ilyen qualificationak meg van minden rossz oldala [...] [b]iztosabb qualificatiót részemről nem tudok a pénznel.” RÓNAY János csanádi követ is Békés megye indítványát támogatta: „[a] 300 frt qualificatio megállítása által az egyenlőséget inkább elérve, s egyszersmind a képviselői rendszert szélesebb alpra állítva látván, pártolom Békés indítványát.” A vitában elhangzó érvekre válaszolva TOMCSÁNYI József kifejtette azon gondolatát is miszerint senki „ne máltóztass[on] azt gondolni, hogy ezen indítvány a választók számát kisebbre fogja szorítani. Némely vidékeken igen is kisebb lesz a választó, ott t.i. hol az industria kisebb, tehát az értelmiség is kevésbé van kifejlődve. Ellenben lesznek vidékek, hol annyi lesz a választó, ahány a ház.” A vagyoni cenzus körüli vitában érdekes kiemelni Szeged város követét, RENEI Ferdinándot, aki kiemelte, hogy „[a] cenzusnak barátja nem vagyok, de ha van, csak akkor nyugtat meg, ha jogegyenlőségből ered.” Lásd bővebben: http://www.ogyk.hu/hu/magyar-parlament-gyujtemeny?utm_campaign=bannermpgy&utm_medium=banner&utm_source=website-www

⁷⁴ Az 1848. évi V. törvénycikk 1. §-ában pl. így fogalmazott: „[p]olitikai jogélvezet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak elvenni, a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal bírtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak.” Jól látható tehát, hogy azzal együtt, hogy a forradalom sikerét követően törekvés volt a választójog bővítésére, fontos volt az eddig szavazati joggal bíró nemesség alkotmányos jogának a megerősítése is. Lásd: BALOGH Elemér: A polgári jogállam egyik ideája: népképviselő az országgyűlésben – Adalék az 1848. évi V. tc. gyakorlatához. In: CHRONOWSKI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY–SMUK–SZABÓ i. m. 185.

⁷⁵ Az 1848. évi V. törvénycikk ugyanis a szabad királyi városokban, rendezett tanáccsal bíró községekben 300 ezüztforint értékű házat vagy földet, egyéb községekben 1 úrbéri telket szabott meg kritériumként. Emellett választójogot kaptak a kézművesek, kereskedők, gyárosok, akik saját tulajdonú műhellyel ren-

évi V. törvénycikk reformjára 1874-ben került sor.⁷⁶ E módosítás azonban nem hogy bővítette, hanem épp szűkítette a választójogi jogosultságot, bővült ugyanis a vagyoni cenzusok köre.⁷⁷ Amíg az áprilisi törvény értelmében közel nyolcszázezer választópolgár volt, azaz a népesség 7,2%-ának volt választójoga, addig az 1874-es módosítás után ez az arány 6,2%-ra csökkent⁷⁸, amely 1910-ig nem is változott jelentősen.⁷⁹ A XX. század fordulóján azonban már megjelentek olyan irányok, amelyek a választójog bővítését szorgalmazták.⁸⁰ Ezek közül kiemelhető a szociáldemokrata párt 1903-ban elfogadott programja, aminek első pontja tartalmazta azon követelést, miszerint „az általános, egyenlő, közvetlen szavazójogot minden választásnál és szavazásnál, az állam minden 20 éven felüli polgárának, nemi különbözőség nélkül [biztosítani kell]”. Később, az 1917-ben hatályba lépett választójogi reformok aztán a női választójog kivételével már a munkás- és paraszt rétegek bevonásával is igyekeztek bővíteni a választójogot.⁸¹

A választójog általánossá válásának egyik fő állomása a választójognak a nőkre történő kiterjesztése volt. DIRNER Gusztáv egy 1910-es művében úgy fogalmazott, hogy vallási és erkölcsi aggodalmaik voltak korábban azoknak is, akik a rabszolgák felszabadítását elleneztek, illetve azoknak is, akiket aggodalommal töltött el a nőknek a ta-

delkeztek, valamint azok a kézművesek, akik legalább egy segéddel folyamatosan dolgoztak. E feltétel hiányában pedig azok is, akiknek földbirtokból vagy tőkéből származó évi 100 ezüztforint biztos jövedelmük volt. Lásd bővebben: Ács Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére. Budapest, Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó Zrt., 2013.; továbbá: BALOGH i. m. 186. A II. erdélyi törvénycikk tekintetében lásd: 1848. évi II. erdélyi törvénycikk 3. §. A választójog kiterjesztése révén az addigi mintegy 200 000 (főleg nemesi származású) szavazóról nagyjából 800 000 főre nőtt a választásra jogosultak száma. Lásd: BALOGH i. m. 189.

⁷⁶ A dualizmus kezdeti időszakában ugyanis a választásra jogosultak körét továbbra is az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk határozta meg. A választási eljárás részletkérdéseit illetően azonban – a szabályozás hiányában – szükség volt ezen törvénycikkeknek a kiegészítésére. Ezen módosításra pedig az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikkben került sor. Lásd bővebben: VARGA i. m. 11.

⁷⁷ Lásd: az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1–16. §-ait.

⁷⁸ BAKONYI Péter: Tisza István és az általános választójog. *Jogtörténeti Szemle*, 2005/3. 62–66.

⁷⁹ CSINK Lóránt egy írásában a parlamentarizmus kialakulásának vizsgálatával összefüggésben úgy fogalmazott, hogy a parlamentarizmus igénye Európában az abszolutizmus ellenszereként fejlődött ki, amelynek célja elsősorban az volt, hogy a monarchia önkénye helyett az állam működését a jog kiszámíthatósága (azaz a jogbiztonság), és az általánosan kötelező magatartási szabályok mindenre egyenlően történő alkalmazása (azaz a jogegység) határozza meg. Álláspontja szerint ezen társadalom-politikai igény folytán alakult ki, hogy az általánosan kötelező normák megalkotása a parlament kezében van (azaz az uralkodó befolyása a törvényhozásra egyre csekélyebb), hogy a törvényhozó hatalmon belül a népképviselési elvű alsóház szerepe növekszik, és hogy a rendi (születési előjogon alapuló) felsőház érdemi szerepe csökken, továbbá, hogy a választójog egyre inkább általános. Bár CSINK véleménye szerint az általános választójog, az alsóház-dominanciájú parlament és a parlament-dominanciájú törvényhozás önmagában még nem tekinthető parlamentarizmusnak, de egy jól kivehető trendet határoz meg. Lásd: CSINK Lóránt: Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. 149.

⁸⁰ Lásd továbbá: CSIK Tamás: Cenzusok a századelő választójogában és képviselési reformterveiben: egy statisztika tanulmány. *Levéltári Szemle*, 64. (2014) 19–60.

⁸¹ Uo. 22–26.

nítói pályára „engedése” vagy épp az egyetemre „bocsátása”. Megfogalmazása szerint „[nem] feledkez[hetünk] meg arról, hogy a nő a mi embertársunk [...]”.⁸² A választójognak a nőkre kiterjesztése ennek ellenére például még a nagy nyugati demokráciákban is csak a XX. század közepén történt meg.⁸³ Angliában 1918-ban vezették be az ún. lady választójogot, amit önálló egzisztenciához és magasabb iskolai végzettséghez kötöttek. Ez azonban nem eredményezett látható politikai módosulást (csak a konzervatívokra leadott voksok száma nőtt meg egy kevéssel). Franciaországban szintén 1918-ban kísérletet tettek a női választójog bevezetésére, ezt azonban a szenátus megfontolás végett visszaküldte a kormánynak, és ez a morfondírozás egészen 1946-ig tartott.⁸⁴ A nők először az ún. „telepesnemzetekben” kaptak aktív választójogot, így pl. az Amerikai Egyesült Államokban (1920),⁸⁵ Új-Zélandon (1893),⁸⁶ Dél-Ausztráliában (1895), továbbá Skandináviában (Finnországban 1906,⁸⁷ Norvégiában 1910–1913, Dániában 1915, Svédországban 1918-1920⁸⁸).⁸⁹ Magyarországon az 1848. évi V. törvénycikk és II. erdélyi törvénycikk (1. § a) pontjában) a nőket a választójogból kizárta. A törvény szövege értelmében a hazaárulók, a gyújtogatók, a csempészek, a gyilkosok és a nők nem kaptak választójogot.⁹⁰ A kiegyezést követően az Országgyűlésben több alkalommal is

⁸² DIRNER Gusztáv: *A női választójogról*. Budapest, Franklin-Társulat, 1910.

⁸³ Pl. Franciaországban, Olaszországban 1948-ban, Ausztriában 1967-ben, Svájcban 1971-ben kaptak a nők választójogot, illetve választhattak a férfakkal azonos feltételek mellett. Lásd: DEZSŐ-TÓTH (2002) i. m. 24–25., továbbá: NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A női választójog külföldön és hazánkban*. Budapest, HVG-Orac, 2001.

⁸⁴ DEZSŐ-NAGYNÉ SZEGVÁRI-RYTKÓ i. m. 18–19.

⁸⁵ Az Amerikai Egyesült Államokban is korábban nyúlik ugyanakkor vissza a nők választójogával összefüggő vita (olyannyira, hogy egyes államokban már a 19. század végén adtak választójogot a nőknek: így pl. Wyomingban 1869-ben, Coloradoban 1893-ben, vagy épp Idahóban és Utahban 1896-ban. Lásd: Frank Abbott MAGRUDER: *American Government with a Consideration of the Problems of Democracy*. Boston (etc.), Allyn and Bacon, 1921. 355.). Az 1920-as kiterjesztés előtt több tudományos cikk is foglalkozott a kérdéssel. Így többek között egy 1919-es tanulmány úgy fogalmazott, hogy a női választójog kérdése az egyik legégetőbb kérdés, mind az Amerikai Egyesült Államokban, mind Európában. Lásd részletesen: Williemi F. OGBURN – Inez GOLTRA: How women vote. *Political Science Quarterly*, Vol. 34, No. 3. (Sep., 1919.) 413–433.; továbbá: Rafael PALMA: *Woman and the Right to Vote*. Manila Bureau of Printing, 1919.; valamint: James BRYCE: *American Commonwealth*. Indianapolis, Liberty Fund, 1888. 289–303.

⁸⁶ 1893-ban először Új-Zélandon (mintegy próbaképpen a Brit Birodalmon belül) adták meg a választójogot a nőknek. Lásd: BAKONYI i. m. 63.

⁸⁷ A finn női választójog történetét lásd továbbá: Manon TREMBLAY (szerk.): *Women and legislative representation (electoral systems, political parties and sex quota)*. Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan, 2012.

⁸⁸ Egy 1911-ben Stockholmban tartott konferencián elvként fogadták el, hogy a nők választójoga egyenértékű legyen a férfiakéval. Lásd bővebben: NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m.

⁸⁹ Henry VALEN: Választójog. In: Vernon BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris, 2001. Ezzel szemben Belgiumban csak 1948-ban, Svájcban pedig csak 1978-ban kaptak választójogot a nők. Lásd: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006. 656–658.

⁹⁰ Lásd: az országgyűlési követeknek népképviselőt alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §: „2. § Az országnak s kapcsolat részeknek mindazon benszületett, vagy honosított, legalább 20 éves, és sem atyai, sem gyámi, sem gazdai hatalom, sem pedig elkövetett hűségtelenség, csempészkedés, rablás, gyilkolás és gyújtogatás miatt fenyték alatt nem levő lakosai, a nőket kivéve, törvényesen bevett valláskülönség nélkül [...]”

előkerült a nők parlamenti választójoga, de érdemi előrelépés nem történt. Az 1900-as évek elejétől 1917 végéig a kormányok több választójogi törvény-tervezetet is kidolgoztak, de ezekben sem szerepelt a nők választójoga (annak ellenére, hogy a fentebb idézettek szerint már 1903-ban felmerült a női választójog bevezetése). Az 1918. évi I. néptörvény a nők választójogát a 24. életév betöltéséhez, 6 év magyar állampolgársághoz, illetve írni-olvasni tudáshoz kötötte.⁹¹ A tervezet 1919 márciusában készült el, megvalósítását azonban a proletárdiktatúra létrejötte megakadályozta. A Tanácsköztársaság bukását követően, 1919 őszén alakult Friedrich-kormány programjában szerepelt az általános és titkos választójog bevezetése. A kormány 1919. november 17-én az 5.985/1919. számú ME. rendelettel új választójogot határozott meg, amelyben a nők választójogát a férfiakéhoz hasonlóan állapították meg, ám itt kikötötték még az írni-olvasni tudást is.⁹² Később a 2.200/1922. számú ME. rendelet már egyértelműen a női választójogról rendelkezett, még ha a férfiakénál szűkebb értelemben is.⁹³

A női választójog kiteljesedése a XX. század második felében a különböző nemzetközi dokumentumok által vált teljessé. A nők politikai jogairól szóló New Yorkban, 1953. március 31. napján kelt egyezmény I. és II. cikke már kifejezetten a szavazati jogot és a választhatóságot (azaz a passzív választójogosultságot) jogát nevesíti,⁹⁴ és oly módon tágítja az alkalmazási kört, hogy minden választáson szavazati jogot kell biztosítani, és minden nyilvánosan választott, a nemzeti jogban megfelelően létrehozott szervbe választhatóak a nők.⁹⁵ A nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájá-

⁹¹ Lásd: 1918. évi I. néptörvény 1. §: „Nemzetgyűlési választójoga van minden nőnek, aki életének huszonnegyedik évét betöltötte, legalább hat év óta magyar állampolgár és bármely hazai élőnyelven írni-olvasni tud.”

⁹² Lásd: a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról szóló 5.985/1919 ME. rendelet 1–3. §-ait.

⁹³ Lásd: az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról szóló 2.200/1922. ME. rendelet 2. §-át. Lásd továbbá: SIMÁNDI Irén: *A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945.* http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nok_parlament_i_valaszt_joganak_tortenete_magyarorszagon_1919_1945/

⁹⁴ A nők passzív választójoga vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy hazánkban az első női képviselő a parlamentben Slachta Margit volt, akit 1920. március 25-én választottak Budapest I. kerületében nemzetgyűlési képviselővé (lásd: BALOGH Margit: Slachta Margit a nemzetgyűlésben, avagy az első női képviselő, 1920–1922. In: GERGELY Jenő (szerk.): *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. Tanulmányok Pölöskei Ferenc köszöntésére.* Budapest, ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 2000. 27–38.).

Szintén érdemes kiemelni, hogy egy állam elnökének nőt elsőként a Tuva Népköztársaságban választottak [az ország utolsó államfőjét: Hertek Ancsimaa-Toka (1940–1944)], miniszterelnöknek pedig Ukrajnában [Jevhenyija Bos (1917–1918)]. Ennek tekintetében azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy ezen esetekben csak a választott államfőkről és kormányfőkről beszélünk. A világtörténelemben ugyanis számos női uralkodó töltött be államfői tisztséget már jóval korábban is. Hazánkban pl. az első női uralkodó Mária Terézia volt, aki a *Pragmatica Sanctio* (amely 1723-ban a Habsburg-ház nőágainak a magyar trónon való örökösödését rendezte) révén kerülhetett a magyar trónra (lásd: POLNER Ödön: *A pragmatika sanctio és a házi törvények.* Budapest, Franklin-Társulat, 1902.).

⁹⁵ Lásd: A nők politikai jogaira vonatkozóan New Yorkban, 1953. évi március hó 31. napján kelt nemzetközi egyezmény I. és II. cikke:

„I. Cikk A nők minden választáson a férfakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül, szavazati joggal rendelkeznek.

II. Cikk A nők minden nyilvánosan választott, a hazai törvényhozásnak megfelelően alakult szervbe a férfakkal egyenlő feltételek mellett, minden megkülönböztetés nélkül választhatók.”

nak felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikke szerint pedig a nőknek nem kizárólag a választójogot kell biztosítani, hanem azt is, hogy részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában.⁹⁶

A fentiek alapján jól látható, hogy a választójog általánossága a történelem során nem teljes mértékben jelentette ugyanazt, amit a mai gondolkodásban értünk alatta. A XVIII-XIX. században (és még a XX. század elején is) ugyanis a választójogosultság meghatározása nem abból a gondolatból indult ki, hogy mindenkinek van választójoga, aki a néphez tartozik, azaz pl. (és manapság is leggyakrabban alkalmazott feltételként) az adott ország állampolgára, és csak az alkotmányos szinten meghatározott korlátok (pl. életkor vagy belátási képesség) miatt lehet valakit kizárni ebből a jogosulti körből, hanem egy fordított logika alapján a választójogosultságot mintegy kiváltságnak tekintették. Ezt a kiváltságot pedig csak a törvényi szinten rögzített szigorú, normatív, és taxatív feltételek teljesítése esetén lehetett elnyerni (pl. vagyoni vagy műveltségi cenzusoknak való megfelelés által). Ezeket a feltételeket tekinthetjük mintegy kompetencia alapú szűrőfeltételeknek is: a kor gondolkodása ugyanis abból a felvetésből indult ki, hogy az iskolázatlan, kevésbé vagyonos férfiak, és általában véve a nők, nem értenek a politikához, így bebeszélési jogot sem kell biztosítani nekik annak alakításába. A fentiekben látható fejlődési tendencia alapján aztán ezek a normatív (kvázi kompetencia alapú) feltételek enyhültek, ezáltal pedig a választójogosulti kör egyre szélesebbé vált. A tényleges általánosságot, azaz a „mindenkit” azonban a szabályozás jellege bizonyos szempontból a mai napig nem érte el. Később, a XX. század második felétől a választójogosultság alapjoggá vált, és így egyfajta paradigmaváltást figyelhettünk meg: a női választójog bevezetésével a választójog általánosságának korlátai jelentősen leszűkültek, és a főszabállyá a „mindenki, kivéve aki...”-elv vált. Az uralkodó ideológia ugyanis egyre inkább az lett, hogy azért van valakinek joga bebeszólni a társadalom irányításába, mert a nép tagja, és mint ilyen, tőle származik a felhatalmazás (ő a népszuverenitás alanya, függetlenül a kompetenciáitól). Mára ezért a választójogosultság szinte minden demokratikusan működő (jog)államban széles körben kerül meghatározásra.⁹⁷ Ezzel

⁹⁶ Lásd: A nőikkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikk: „A Részes Államok kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni a nőikkel szemben az ország politikai és közéletében alkalmazott megkülönböztetés kiküszöbölésére, és különösen kötelesek - a férfiakéval azonos feltételek mellett - biztosítani a nők számára a jogot arra, hogy

- a) minden választáson és népszavazáson szavazzanak, továbbá, hogy választhatók legyenek minden nyilvánosan választott testületbe történő választások során;
- b) részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában és annak végrehajtásában, valamint, hogy közszolgálati tisztségeket tölthessenek be és elláthassanak minden közéleti feladatot minden kormányzati szinten;
- c) részt vegyenek az olyan nem állami szervezetek és egyesületek munkájában, amelyek az ország közéletének és politikai életének kérdéseivel foglalkoznak.”

⁹⁷ Fontos kiemelni, hogy Magyarországon a rendszerváltás előtti, utolsó választási törvény – az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény – már szűkítette a választójogból kizártak körét, és az elmebetegségben szenvedők mellett csak a bíróság által kiszabott büntetés miatt vonta meg az általános választójogot. Lásd: CSALÓTZKY György – BÁNKI Miklós: *Választójogi törvény*. Budapest, KJK, 1984. 10.; továbbá: az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény 2. § (2) bekezdés.

együtt megfigyelhetőek különböző választójogosultsági korlátok⁹⁸, de ezek az esetek többségében éppen hogy a népakarat legteljesebb érvényesülését szolgálják.⁹⁹

3.3. Az általános választójog kihívásai

Az általános választójog elvének fentebb tisztázott szempontjai alapján fontos kiemelni, hogy annak elvét (és alanyi körét) koronként eltérően értelmezték. Ezzel összefüggésben JAKAB András egy konferencián tartott előadásában¹⁰⁰ úgy fogalmazott, hogy az I. világháborút követően a frontról hazatért túlélő katonáktól nem lehetett megvonni „cenzusok” alapján a választójogot (hisz életüket kockáztatták hazájukért)¹⁰¹, így az államok többségében aktív választói jogosultságot kaptak. Ezen katonák között azonban számos olyan személy is volt, akik a fronton szembesültek a kommunista kiáltvány eszméivel, így azonban félték, hogy a nyugati országokban is megerősödnek a kommunista nézeteket valló pártok. Ennek ellensúlyozása érdekében az érintett államok a választói jogosultságot kiterjesztették olyan – a háborút a hátszágban átvészelő – személyekre is (elsősorban a nőkre), akik korábban azzal úgyszintén nem rendelkeztek, annak érdekében, hogy a politikai egyensúly fennmaradjon. Ha megvizsgáljuk az általános választójog elvének aktuális kihívásait (így pl. a belföldi lakóhely létének követelményét, a gondnokoltak választójogának kérdését, a szabadságvesztésre ítélték

⁹⁸ A választójog, ahogyan azt a fentiekben láhattuk, az évszázadok során mindig csak meghatározott keretek között illette meg a természetes személyeket. Ezen keretek (amelyet mintegy megfordítva nevezhetnénk korlátoknak is) természetesen az évtizedek során mind szélesebbre nyíltak, és a cenzusok csökkenésével egyre tágabb körben lettek értelmezhetőek. Ennek ellenére a választójog nem vált teljesen általánossá, azaz a mai napig léteznek korlátok, amelyek bizonyos személyeket kizárnak a választójog gyakorlásából. Ilyennek tekinthető például a választójog életkorhoz kötése [Amely Európa szinte minden országában – kivéve Ausztriát és Skóciát – a 18. életévben kerül meghatározásra. Lásd bővebben: DEZSŐ–TÓTH (2002) i. m.], a belátási képesség megléte, vagy épp a közügyekben történő részvételre való jogosultság. A választójog korlátozása tehát több szempontból is lehetséges. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a korlátozás (kizárás) sohasem lehet állandó (azaz nem lehet megfosztó jellegű), csak átmeneti. Azt is ki kell emelni azonban, hogy előfordulhat olyan helyzet is, hogy az érintett személy minden feltételnek megfelel, nem áll semmilyen korlátozás alatt, mégsem gyakorolhatja a választó jogosultságát (ilyen például, hogy csak az vehet részt a szavazáson, aki szerepel a választójogi névjegyzékben.

⁹⁹ A választójog általánosságának elve tekintetében fontos megjegyezni azt is, hogy a választópolgárok vélemény- és akaratnyilvánítását a választójog fokozatos kiterjesztése, majd az általános választójog teljes körű elismerése tette lehetővé. Lásd: BODNÁR (2018a) i. m. 78.

¹⁰⁰ 2013. október 2-án az Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) és a Mathias Corvinus Collegium (MCC) szervezésében került megrendezésre a „Lépések az általános választójog felé – a választójogosultak körének kibővülése és az ezzel kapcsolatos kihívások” c. szeminárium, amelynek keretében JAKAB András kiemelte, hogy „[a]z általános választójog kialakulása részben történelmi szükségszerűségek, részben különböző csoportérdekek bekanalizálásának köszönhető”. Lásd: <http://www.aceeoo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve>

¹⁰¹ A háborúban szerzett érdemek a kor választójogában könnyítő szabályként jelentek meg. Magyarországon már az 1919. évi miniszterelnöki rendelet is életkorra tekintet nélkül biztosította a választójogot azoknak, akik az első világháborúban legálább tizenkét héten át arcvonalbeli szolgálatra voltak beosztva. Lásd bővebben: HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro publico bono – Magyar közigazgatás: a Nemzeti Köszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata*, 2015/1. 115–133.