

Kitekintés a külképviseleti választások problémakörére

Hazánkban, az alkalmazott választási rendszer alapjait – az Alaptörvény és a választási eljárásról szóló normaszöveg mellett – az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szabályozza, amelyet a Parlament 2011. december 23-án fogadott el. Ez a törvény nagymértékben alakította át a választási rendszerünket.² Az új választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. számú törvény az eddig alkalmazott megoldások meghagyása mellett döntött, van amit átalakított illetve új lehetőségeket is bevezetett.

Azok az állampolgárok, akik belföldön vannak, de a szavazás napján nem a lakóhelyükön tartózkodnak, már 1989 óta (sőt valójában ezt megelőzően is) *igazolással* részt tudtak venni a választásokon. 2014 óta él az *átjelentkezés* intézménye, a mozgáskorlátozottak számára pedig *mozgó urna*, mint alternatíva került alkalmazásra, az állampolgárok érdekeit figyelembe véve.

2004-ig nem tudtak szavazni, – így élni a választási jogukkal – azok az állampolgárok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodtak: ezt a tézist, a 2002. évi LXI. törvény helyezte hatályon kívül (2004. május 1-jei dátummal). A jogalkotó akkor a helyzet megoldására a külképviseleteken történő szavazás intézményét választotta. Magyarország új Alaptörvényének bevezetésével, egy újabb követelmény került előtérbe, ez pedig nem más, mint a határon túli magyarok választójoga. Ez a jog már egy biztosított jog, az új választási eljárási törvény szerint, postai szavazás útján élhetnek vele a külföldön élő magyarok.

„Az alkotmányos rendszerváltás óta a politikai-szakmai viták keresztüztüében állt a tartósan külföldön élő magyar állampolgárok választójogának kérdése.”³ A kialakult jelenség megoldása egyre égetőbb feladattá vált, azonban a téma kapcsán egyre nagyobb megosztottság volt megfigyelhető. Az ellenzők csoportja kizárólag azt tartotta szem előtt, hogy a külföldön élő állampolgárok nem tudják teljesíteni állampolgári kötelezettségüket, ezért nem tartják jogosnak, hogy épp olyan politikai beleszólást engednek nekik, mint az

¹ Jogász, választási szakértő.

² Az új választási rendszer megmaradt a vegyes modell kategóriájában. Két szavazatot lehet leadni, egyéni jelöltre és országos listára. Az egyéni körzetek relatív többségivé váltak, a szavazás egyfordulós. Az új törvény a listák szempontjából egyszintű rendszert vezetett be. Megszűnt ugyanis a megyei szint, és immár csupán országos listák léteznek. Országos lista pártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható. Ehelyütt is emeljük ki: az országos listás mandátumok elosztása nem csupán az országos listára leadott szavazatok alapján történik, hanem hozzászámítják az egyéniből származó töredékszavazatokat. Ez is kuriózumnak számít nemzetközi összevetésben. Pártlistát az a párt állíthat, amely – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonnét egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.

A közös jelölés szabályai úgyszólván megegyeznek a korábbiakkal, a szövegezés lett kristálytisztább. Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. Egy személy csak egy egyéni választókerületben fogadhat el jelölést. Két vagy több párt közös egyéni választókerületi jelöltek alapján – ugyanazon pártok részvételével – közös pártlistát állíthat. Egy párt csak egy – önálló vagy közös – pártlista állításában vehet részt.

Nagyon sok vitát váltott a nemzetiségek kedvezményes mandátumhoz juttatása. A nehézséget az okozta, hogy mind a 13 nemzetiség kedvezményes mandátumhoz juttatása – főleg a 200 fős parlamenthez képest – aránytalan súlyt képzett volna a kormány/ellenzék bináris kódra pártalapú rendszerben. Ld Cservák Csaba: Választási rendszerek – és az új magyar megoldás. In Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség: Válogatott közjogi tanulmányok, Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. 289-305. o. A magyar választási rendszer fejlődéstörténetéhez nemzetközi összevetésben ld. Cservák Csaba: A Historical Overview of the Emergence of Certain Electoral Systems, 50-57. o. In JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW, 2017/2. sz., 50-57.

³ Somogyvári István: Alkotmányozás Magyarországon, 1994-1996, 45-46. o. In Társadalmi Szemle 1996/10. sz. 10-50. o.

ország területén élőknek. Véleményük szerint, azok a személyek, akik lakóhellyel nem rendelkeznek, megbontják azt a főszabályt, amely szabályozza a lakóhely szerinti szavazókörben történő szavazást. Ebből következik, hogy sérülhet a közvetlenség elve, távolabb kerül egymástól a szuverenitás alanya és képviselője. A legnagyobb félelmet mégis az jelentette, hogy az ország területén kívül élő állampolgár döntéseit szabadabban, és nem csak politikai érdekek alapján hozhatja.

A választójog kiterjesztését pártolók csoportja viszont pont az ellenkező aspektusból látta az ügyet. A morális és politikai akaratokon túl már szakmai szempontból is megoldhatónak tartották. Álláspontjuk szerint csak azokra a fő kérdésekre kell megtalálni a választ, hogy kik azok, akik élhetnek választójogukkal, ha élhetnek milyen módon tudják akaratukat érvényre juttatni, s ha mindez tisztázódik, nincs ok arra, hogy ne szavazhassanak a honfitársak. Több megoldási lehetőség is született arra a kérdésre, hogy mihez kössék a választójog feltételét. Felmerült az útlevel továbbfejlesztésének gondolata, a Magyarországhoz való kötődés, amit nyilatkozat formájában a magyar állampolgárságot valló egyéneknek rögzíteniük is kellene.⁴

Az 1990. évi XVI. törvénnyel létrehozott és az 1990. évi LXIII. törvénnyel megerősített alkotmányos „kényszermegoldást” az 1994-es alkotmánymódosítás során ratifikálták. Ugyanis az 1994. évi LXI. törvény újra fogalmazza az alkotmány választójogra vonatkozó 70.§-át, amelyből egyértelműen kiderült, hogy a Magyar Köztársaság területén élő, nagykorú magyar állampolgárok aktív választójogának változatlanul feltétele a választás napján, az ország területén tartózkodás.

A bemutatott helyzet javítására csak évekkel később került sor, a 2002-es alkotmánymódosító törvény kapcsán, amely —az ország területén tartózkodás, mint feltétel elhagyásával— 2004. május 1-jei hatállyal az országgyűlési és az európai parlamenti választások tekintetében lehetővé tette a külföldön történő szavazást is.⁵ (Az önkormányzati választásokon továbbra is az aktív választójog feltétele maradt a választás napján Magyar Köztársaság területén tartózkodás.) A szavazás speciális eljárási szabályok szerint a Magyar Köztársaság nagykövetségein és főkonzulátusain történik.

I. Előkészületek, tárgyalások és viták, avagy hogyan is szavazzon a magyar állampolgár külföldön

2002 őszén vette kezdetét az a négy párti egyeztetés sorozat, mely a külképviseleti választások lebonyolításáról szóló kérdésköröket tárgyalta. A tárgyalások alatt határozták meg azt, hogy ki szavazhat külképviseleten, s ekkor kerültek be a külképviseleti választások főbb fogalmi elemei a köztudatba.

Az akkori belügyminiszter 2003. 06. 17.-én a Parlamentben beszélt arról (a T/4146 számú törvényjavaslat expozéjában), hogy milyen megoldások születhetnek a külképviseleti választások tekintetében.

Három lehetséges modell közül lehetett választani, ez a három modell, pedig a levélben történő szavazás, az elektronikus⁶ úton történő szavazás, és a hagyományos manuális

⁴ Kukorelli István: A magyar választási rendszer 1989-1998. In Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Választástudományi Tanulmányok, Országos Választási Iroda, Budapest, 1999. 39. o.

⁵ 2002. évi LXI. alkotmánymódosító törvény

⁶ Az elektronikus szavazás tág kategóriájába azon szavazási módszerek tartoznak, amelyek során infokommunikációs eszköz kerül alkalmazásra. E tárgykörben megkülönböztethető az elektronikus szavazógéppel támogatott szavazás, valamint az elektronikus távszavazás. Előbbi esetben történik, hogy a hagyományos szavazási metódus alkalmazását segítik elő valamilyen infokommunikációs eszközzel. Felmerülhet off-line megoldás, ahol a választópolgár a szavazatát egy ún. önmagában álló, hálózatba be nem

szavazás volt. Beszédéből megtudhattuk, hogy: a négy párti egyeztetések alkalmával az ellenzék egyértelműen a levélben szavazás bevezetése ellenében foglalt állást, garanciális aggályokra hivatkozva. A kormány a külképviseleteken történő elektronikus szavazási mód kidolgozására tett javaslatot. Véleménye szerint Magyarországnak törekednie kell arra, hogy az alkotmányos és technikai követelményeknek való megfelelés mellett az uniós tagsággal járó kihívásoknak is eleget tegyen. Hazánkban a választások lebonyolításának informatikai támogatása és az okmányirodai rendszer nemzetközileg elismert. Az elektronikus szavazás bevezetésével az ország újra a világ élvonalába kerülhet a választási igazgatás terén.”⁷

Számos érv, és ellenérv hangzott el a tárgyalásokon, amikből következtetni lehet arra, hogy a modell kiválasztása és a döntés nem annak tükrében következett be, hogy minél újabb és minél korszerűbb, hosszú távú megoldás lásson napvilágot, hanem egyértelműen a bizalmi tényezők köré éleződött ki. Kovács László Imre szemszögéből: „A döntések ugyanis nem annak alapján születtek, hogy mely megoldások lennének a legkorszerűbbek, hosszú távon is alkalmazhatóak, költségtakarékosak és egyben kölcsönösen elfogadható garanciákat tartalmazóak olyan politikai pártok számára, amelyek minimális bizalommal viseltetnek egymást iránt. E vitában a fő motívum a maximális bizalmatlanság volt. [...] Ennek következményeit nem lehet nem észrevenni a törvényjavaslat vitája során is.”⁸

A módosító törvényjavaslat elfogadása után tehát a pártok azt a döntést hozták, hogy a hagyományos, manuális úton történő szavazással tudjanak az erre jogosultak választani a külképviseleteken. A végeredmény tehát úgy nézett ki, hogy a 2003. évi CXIII. törvény 20. §-a egy új fejezetet illeszt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénybe *Az Európai Parlament tagjainak választása* címmel.

A jogszabály tartalmazta azokat az előírásokat, melyeket a külképviseleteken alkalmazni kell. Megállapította a 3 tagú szavazatszámoló bizottságot és a plusz egy póttagot, továbbá, hogy a fentiek milyen feltételekkel kerültek megválasztásra. Lényege, hogy a listát állító pártok az Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB) javaslatokat tesznek a bizottságok tagjaira, minden külképviseletre egy fő személyében. Közülük az OVB sorsolással választja ki a külképviseletenkénti négy személyt, majd azt is, hogy közülük ki lesz a póttag. A külképviseleten működő szavazatszámoló bizottság választott tagjainak és póttagjainak utazásáról és szállásáról az Országos Választási Iroda és a külképviselet gondoskodik, az utazás feltételeinek megteremtése (érvényes úti okmány, vízum, szükség esetén védőoltás beszerzése) azonban a bizottság tagjának kötelessége.⁹

Úgy gondolom, ebben az időszakban hazánkban lehetséges lett volna a kitörésre, az elektronikus szavazás bevezetése kapcsán. Bármely elektronikus modell használatával olyan mértékű előrehaladást produkálhattunk volna a választási szisztémát érintően, aminek

kötött eszközön adja le, valamint on-line megoldásról, amikor a szavazógép valamilyen hálózathoz köttetik. Ilyen megoldásnak tekinthetjük például a Németországban tesztelt elektronikus toll alkalmazását a szavazófülkében. A hagyományos szavazásoknak az infokommunikációs eszközökkel történő támogatása azonban a választópolgár számára jelentős könnyítést nem jelent. Az az elektronikus távszavazás (ez az elektronikus szavazás máki köre tehát) már a választópolgár tekintetében is lényeges újításokat hordozhat magában. Ezen esetben olyan infokommunikációs technológiát alkalmaznak, amely során a választópolgár már nem kényszerül előre meghatározott helyszínen leadni a voksát. Ez rendkívül lényeges különbség! Ebben az esetben olyan általános technológiák szolgálnak alapul, mint az interaktív televízió, telefon, SMS-szolgáltatások, illetve az internet. Ld. Cservák Csaba: *Modern technológiák az alkotmányjogban, különös tekintettel az alapjogvédelemre*. In Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. Patrocínium, Budapest, 2018. 82-83. o.

⁷ Dr. Lamperth Mónika (MSZP), 2003. 06. 17. 80. ülésnap, 67. felszólalás.

⁸ Kovács László Imre: *Az Európai Parlament tagjai megválasztásának magyar rendszere*, 52. o. In *Politikatudományi Szemle*, 2005/2. sz. 21-58. o.

⁹ Uo. 55. o.

tárgyalását a szomszédos országaink csak manapság tűzik napirendre.¹⁰

II. A külképviseleti névjegyzék kialakulása

Azért, hogy a hazájuktól távollévő, szavazásra jogosult magyar állampolgárok számát pontosan meg lehessen határozni, létrehozták a külképviseleti névjegyzéket. Ennek segítségével kiszűrhetővé vált a kétszer szavazás is.

A kialakult jogszabályok értelmében, a 2010-es külképviseleti választásokon az vehetett részt, aki: nagykorú, a Magyar Köztársaságban bejelentett lakóhellyel rendelkező, a magyarországi lakóhelye szerinti választói névjegyzéken szereplő magyar állampolgár, aki a szavazás időpontjában külföldön tartózkodik. Ezen túlmenően a külképviseleten való szavazás feltétele volt, hogy a magyarországi lakóhely szerinti helyi választási iroda vezetője (a település jegyzője) a választópolgárt – kérésére – a külképviseleti névjegyzékre felvegye. Tudnunk kell, hogy a választójogosultságot az érvényes magyar útlevél, személyi igazolvány, magyarországi ingatlanulajdon, illetőleg a bejelentett (ideiglenes) tartózkodási hely önmagában nem alapozta meg, annak Alkotmány szerinti feltétele volt, hogy olyan lakóhelye legyen Magyarországon, ahol életvitelszerűen tartózkodik.

III. Hogyan lett a külképviseleti névjegyzék a probléma forrása?

Hazánkban a kérelmezés módja az igazolással történő szavazáshoz hasonló módon, személyesen, teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazással rendelkező meghatalmazott útján, vagy ajánlott levélben történhetett.¹¹

Mivel a külképviseleti névjegyzékbe való felvételt, a szavazás napját megelőző 23. napig lehetett kérni, ajánlott levél esetében a levélnek szintén eddig az időpontig kellett megérkeznie, a határidő jogvesztő.¹² Ez a korai időpont azért volt szükséges, mert az első fordulóban a külképviseleti szavazást a magyarországi szavazás napja előtti 7. napon történt. Tehát már a második forduló előtt 37. nappal tudnia kell a választópolgárnak, hogy külföldön fog-e tartózkodni abban az időpontban, amikor a magyarországi választások zajlanak.

A határidők feladata az lett, hogy ne engedjék sérülni az alkotmányos alapjogaink közé tartozó, titkosság alapelvét. Az Alkotmánybíróság már 2004-ben vizsgálni kezdte a külképviseleti választás szabályait a titkosság alapelvének szempontjából. A vizsgálat tárgya a külföldön történő szavazás módjának szabályozása volt. A 32/2004. (IX. 14.) Alkotmánybírósági határozat a külképviseleti szavazás speciális jellegéből indult ki: az, hogy egy-egy külképviseleten csak kisszámú, akár csupán egyetlen választópolgár adja le a szavazatát, lehetőséget ad arra, hogy a szavazatszámoló bizottság a szavazatszámolás során rekonstruálja a voksok tartalmát, megállapítsa, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le. Az ilyen rendkívüli körülmények közötti szavazás titkosságának biztosítása fokozott garanciákat igényel, amelyeket viszont a választási eljárási szabályok nem tartalmaznak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külképviseleten leadott szavazatok tartalmának felvázolhatósága, a titkosság garanciarendszerének hiányossága következtében alkotmányellenes helyzet keletkezett. Az ezt követően született szabályok értelmében a

¹⁰ Ld. még ehhez Cserny Ákos – Nemeslaki András: Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon. In Cserny Ákos (szerk.): Választási dilemmák, Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015. 249-253. o.

¹¹ Berta Zsolt: Segédlet a külképviseleti választási irodák részére a 2006. évi országgyűlési képviselők választásán, 14. o. In Választási Füzetek, 2006/136. sz. 1-35. o.

¹² 1997. évi C. törvény, 89/B. §

szavazást a külképviseleti választási irodák bonyolították le, azonban a titkosság alapelvének érvényesülése érdekében a szavazatszámolás nem ott, hanem Magyarországon történt. Az országgyűlési választáson a szavazólapot tartalmazó borítékok – felbontás nélkül – a kijelölt szavazókörben összekeverésre kerültek az ott leadott szavazatokkal. Az európai parlamenti választáson és az országos népszavazáson az OVB csak a külképviseletekről érkező összes szavazási irat megérkezését és ellenőrzését követően bontotta ki a szavazólapot tartalmazó borítékokat, s számlálta meg a szavazatokat.¹³ Ez az egyik oka annak, hogy nem lehetett a magyarországi választásokkal egyidejűleg megtartani a választásokat, 2010-ben.

A másik ok: a 2005. évi LXXXI. törvény indokolása szerint „a két forduló közötti két hét nem elegendő a külképviseleti szavazás lebonyolítására”. A korai időpontot indokolták a külképviseleti szavazatok hazaszállításának időigényességével is.¹⁴

Bizonyos vélemények szerint azért volt a külképviseleti szavazás első fordulója egy héttel a magyarországi választások előtt, mert így az első forduló napjára Magyarországra érkezhettek a külföldön leadott szavazólapok, és volt idő az esetleges jogorvoslatok elbírálására is. A második fordulót pedig csak jogerősen lezárt első fordulós eredmények ismeretében lehetett megtartani.¹⁵

A kérdéskör latolgatása közben meg kell említeni egy újabb fontos elemet, a külképviseleten leadott szavazatok számolásának módját. Ez alapvetően kétféle módon történhet: az otthon leadott szavazatokkal együtt vagy azoktól teljesen elkülönítve. Peter J. Spiro szerint ez az úgynevezett asszimilált, illetve az egyedi, speciális képviseleti modell.¹⁶

IV. A változások, újítások, avagy az Alaptörvénytől a választási reformokig

Magyarország Alaptörvényét az Országgyűlés a 2011. április 18-i ülésnapján fogadta el. Az új Alaptörvény XXIII. cikkében, a Szabadság és felelősség részben garantálja a választójogot, ami így hangzik:

„(1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

Ez a mondat egyöntetűen leírja, hogy a választójognak (is) az Alaptörvény az elsődleges normatív alapja.¹⁷ Egyértelműen kifejezi, hogy kik azok, akik aktív és passzív szavazójoggal rendelkeznek.

Az e szakaszban található választójogi szabályok nem mászt foglalnak magukban, mint a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének megvalósulási formáit.

A fenti gondolatokból egyértelműen következtethetünk arra, hogy a nép közvetett hatalomgyakorlásának, vagyis az aktív választójognak a korlátozása, ami az alaptörvény B) cikkben említett demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti. A

¹³ Ez a megoldás tovább terhelte az OVB-t, mely státusza joghézagok következtében nagyon sok aggályt rejtett magában. A független testület semminemű infrastruktúrával nem rendelkezett, önálló székhelye sem volt. A vonatkozó törvények nem biztosították a szerv önálló költségvetését. Nem volt egyértelmű a választási bizottságok és irodák közötti viszonyrendszer sem, jóllehet az irodák látták el a bizottságok titkársági feladatait. A delegált tagoknak nem járt tiszteletdíj, pedig általában „neutrális” szakmai ügyekben kellett eljárniuk és a határozatképességet is gyakran ők biztosították. Ld. Cservák Csaba: Közjogi rendszerünk mostohagyermekai: a választási bizottságok. Jogelméleti Szemle. 2009/2. sz.

¹⁴ A 2009. évi CXXVIII. törvény hatályon kívül helyezte a 2005. évi LXXXI. törvényt.

¹⁵ Hollók Tamás: Külképviseleti szavazás az országgyűlési választásokon, 204. o. In Sectio Juridica et Politica, 2006/1. sz. 199-218. o.

¹⁶ Ld. Spiro, Peter J.: Perfecting Political Diaspora, p. 101-125. 81 New York University Law Review 207 (2006)

¹⁷ Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 70. o.

demokrácia elvét követő politikai rendszerek kötelező tartalmi eleme és egyben elengedhetetlen feltétele, a stabil, jól működő: azaz jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer.¹⁸

Az Alaptörvény szövegének nyomán végighaladva érkezünk meg a (4) bekezdéshez, amely rögzíti, hogy „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”

Ennek ellenére az (5) bekezdésben megjelenik, egy, az alapjog gyakorlására vonatkozó rendelkezés is. (A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának alkalmával, a szavazás jogát az állampolgárok számára lakóhelyhez vagy bejelentett tartózkodási helyhez köti. A többi alapjogi kérdéstről már nem rendelkezik, azt sarkalatos törvényre hagyja.¹⁹

A választási alapelvek két helyen jelennek meg az Alaptörvényben, ez pedig Az Állam 2. cikk (1)²⁰ és a 35. cikk (1)²¹ bekezdésében.

Érdekességként szeretném megjegyezni, hogy az új Alaptörvény egyáltalán nem említi a választási rendszer működését és a választójog gyakorlásáról sem rendelkezik. Az uniós államok közül csak két ország, Németország és Románia alkotmánya nem említi a választási rendszert és a parlament létszámát, a magyar mellett. Ez egy úgynevezett hallgatás, amely az alkotmányi szintről törvényi szintre utalja a választással kapcsolatos információkat.

Találunk azonban a szövegezésben, néhány eljárásjogi rendelkezést, így például utalást a választások időpontjára, valamint a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó választások összehívására való kötelezettséget.²²

A korábbi, az 1989-es alkotmány szövegezése szerint a választójog Magyarországon általános és egyenlő, a szavazás pedig titkos és közvetlen. Az Alaptörvény hatálybalépésével az alapelvekben nem történt változás, azonban a választástípusok felsorolása eltérést mutat. A választási alapelvek tekintetében viszont több formai változást hozott, mint tartalmi.

„A visszahívhatóság megszüntetésével és a szűkebb értelemben vett választójogra vonatkozó szabályoknak az alapvető jogokról szóló fejezetbe történő áthelyezésével már 1989-ben foghíjassá vált Választási alapelvek című fejezet megtartása helyett az Alaptörvényben az alapelvek a képviseleti szervek létrehozásáról szóló rendelkezések közé kerültek.”²³

Újdonságnak számít, hogy bekerült egy ötödik alapelv is az Alaptörvény szövegébe, ami nem más, mint a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választási alapelv, melyről a 71.§ rendelkezik.

Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a választási alapelveket szigorúan ketté bontja:

- kizárólag magára a választójogra alkalmazható az általánosság és egyenlőség.
- a szavazásra pedig a közvetlenség és titkosság használható.

A különbségtételnek azért van jelentősége, mert a választójog felsorolt alapelveit, tehát az általánosságot és az egyenlőséget, a választási eljárások valamennyi szakaszára alkalmazni kell, a jelöltállítástól kezdődően, a tényleges szavazáson át, egészen a mandátum létrejöttéig. A szavazás alapelveit, nevezetesen a közvetlenséget és a titkosságot pedig kizárólag csak a

¹⁸ Uo. 35. o.

¹⁹ Uo. 71. o.

²⁰ Alaptörvény 2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

²¹ Alaptörvény 35. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

²² Bodnár: i.m. 71. o.

²³ Uo. 100. o.

szavazási eljáráshoz kapcsolódóan használjuk, kiterjeszteni más esetekre nem lehet.²⁴

V. A magyar választási rendszer megreformálásának kezdetei

A 2010. évi választásokat követően Magyarországon megkezdődött a közjogi berendezkedés teljes körű átalakítása, melynek keretében az Alaptörvény elfogadását követően sor került a választási anyagi és eljárási jog újra szabályozására. A 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.2.) lett az új szabályozás alapja. A magyar választási rendszer jelentősen átalakult, azonban megtartotta vegyes jellegét. Az egyik legfőbb változás alapján az Országgyűlés létszáma 386 főről 199 főre csökkent. A 2010-ig működő választási rendszerben a 386 mandátum közül 176-ot (az összes hely 46% százalékát) lehetett egyéni választókerületekben megszerezni, az új választási rendszerben a 199 parlamenti hely közül 106-ért folyik közvetlen küzdelem (ez az összes parlamenti hely 53 százaléka).

Mindez új választókerületi beosztással is járt, ami lehetőséget adott a szavazókeretek politikai érdekű újra rajzolásának (gerrymandering). A korábban érvényben lévő érvényességi küszöb intézményét is eltörölték (ennek nem lett végül jelentősége a 2014-es választások tekintetében, mert mindenhol 50 százalék felett volt a részvétel és a 2018-as választások alkalmával is).

Az Alaptörvény kiterjesztette a választójogot a Magyarország határain kívül élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárokra, sor került az országgyűlési egyéni választókerületek arányos kialakítására. A korábbi választási rendszerhez képest újítás a területi listák megszüntetése, így országgyűlési képviselői mandátum megszerzése már csak országos listán és országgyűlési egyéni választókerületben lehetséges.

Az új választási eljárásról szóló törvény értelmében, létrejött, a Nemzeti Választási Iroda (NVI), amely a végrehajtó hatalomtól független, autonóm államigazgatási szerv, feladatkörében nem utasítható. Ez egyben újdonság is, hiszen az NVI számára ennek értelmében feladatot csak törvény vagy törvényi felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. Költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. A Nemzeti Választási Iroda elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.²⁵

Az új választási rendszer bevezette a győzteskompenzációs rendszert: ez az egyéni választókerületekhez köthető, az innen érkező győztes töredékszavazatokat jelenti. Ennek értelmében az egyéni mandátumot szerző jelölt töredékszavazatként az országos listára „visz” minden olyan szavazatot, amennyivel többet szerzett, mint a második helyen végző jelölt.

A korábbi választási rendszer csak a vesztes töredékszavazatokat ismerte: azaz a vesztes jelöltekre leadott voksok kerültek az országos listára, ahol egy arányosító formula segítségével lett belőlük mandátum. A győzteskompenzáció tehát az egyéni választókerületekben eleve győztes pártot az országos listás mandátumkiosztásnál is segíti: erősítve ezzel a magyar választási rendszer többségi elemét. A győzteskompenzáció a legerősebb, legtöbb körzetet nyerő pártot segíti, ráadásul minél megosztottabb ellenzékkel áll szemben, annál jobban, hiszen minden, nem a második helyen végző pártra leadott voks

²⁴ Uo. 100. o.

²⁵ Tehát az új jogszabály némileg pontosította a korábbi bizonytalan jogállást és hathatósabban garantálja az NVI és NVB függetlenségét. A választási szervek reformjáról ld. Cservák Csaba: A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In Cserny Ákos (szerk.): Választási dilemmák: Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2015. 11-34. o.

közvetetten őt erősíti.

Újdonságként említhető, hogy míg a kettős állampolgárságról szóló törvény 2010-es meghozatalakor még nem beszélhettünk a külhoniak szavazati jogáról, az új választási rendszer elfogadásakor úgy döntött a Parlament, hogy a határon túli magyarok regisztráció után levélben, az országos listákra (tehát egyéni körzetekben nem) szavazhatnak.²⁶

A Vjt.2. már nem csak az eredmény megállapításakor, de a jelöltek elindulásához is új szabályokat vezetett be. A korábbi választási rendszerben egy-egy egyéni választókerületben az induláshoz 750 ajánlószevényt kellett összegyűjteniük a pártoknak, és minden állampolgár egyetlen jelöltet ajánlhatott. Ehhez képest 2014-ben, az átrajzolt és megnövelt, egyéni választókerületekben (176 helyett 106 választókerület lett) kevesebb, 500 aláírást elegendő volt összegyűjteni. Ráadásul változás, hogy egy állampolgár több indulót is ajánlhatott. A választáson emellett a legalább 27 egyéni jelöltet indítani tudó pártok igen komoly állami támogatásban részesültek. Az indulási rendszer egyértelmű könnyítése miatt, valamint az előbb említett anyagi ösztönző együtt ahhoz vezetett, hogy rekordszámú, köztük nem valós párt is elindult a választásokon.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény értelmében az ország határain kívül élők választójoga nem teljes, nem ugyan az, mint a Magyarország határain belül élőknek: nem teljes, mert nem két szavazattal rendelkeznek, mint az itt élők, hanem csak egy voks illeti meg őket, így csak pártlistára tudnak szavazni, egyéni választókerületi jelöltre nem. Jakab András alkotmánytervezetében kifejti, hogy ha egy ország úgy dönt, hogy szavazati jogot ad az ország határain kívül élőknek, akkor véleménye szerint, annak, azonos súlyúnak és tartamúnak kellene, hogy legyen, mint az országon belül élő állampolgároknak.²⁷ Érvelésének fő mondani valója, hogy szerinte ez a helyzet sérti a választójog egyenlőségének elvét. „Ha azt állítjuk, hogy a választójog egyenlőségével ellentétes, hogy a külföldön élő választópolgárok szavazatának a száma fele annyi, mint a belföldi szavazóké, akkor ebből kényszerűen következik, hogy szintén sérti az egyenlőség alapelvét minden olyan rendszer, ahol a külföldön élők szavazatának súlya kevesebb, mint a fele a belföldi szavazók szavazat súlyával.”²⁸

Felmerülhet a kérdés ezek után, hogy létezhet-e olyan választási rendszer, amely a választójog egyenlősége alapelvének megfelel? A válasz természetese, igen. Több modell is megfelel ennek a követelménynek. Ilyen például a tisztán arányos választási rendszer, ahol a külföldi szavazatok összeadódnak a belföldiekkel, és a mandátumokat kizárólag országos listáról adják ki. Említhetjük még a külhoni szavazók számarányának megfelelő számú mandátum biztosítása is, úgy, hogy a névjegyzékbe előre regisztrált választópolgárok számának ismeretében, külföldön is egyéni választókerületeket alakítanak ki. (Ezt a rendszert figyelhetjük meg az olaszországi választásokon.) Nem utolsó sorban a megoldások tárházát erősíti, az a több külföldi ország által már használt, és alkalmazott modell, amely szerint a külföldön élő állampolgárokat, valamely belföldi választókerületbe csatolják.²⁹

Összefoglalva tehát elmondhatjuk, hogy a választási eljárásról szóló törvény (Ve.2.) az új rendszerben is biztosítja a külképviseleteken történő szavazást. Az eredeti szövegezésben a külföldön tartózkodó magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgároknak is megengedte a levélben történő szavazást. A Ve.2. 2013. évi LXXXIX. törvénymódosítás következményeként, a levélben történő szavazás lehetőségét, már csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak engedi meg. A témánk

²⁶ Ld. erről pl. Gulyás Dávid – Juhász László – Lukácsi Dániel Csaba: Az új választójogi szabályozás – egy választást követően, 43. o. In Jogelméleti Szemle, 2015/1. sz. 30-46. o.

²⁷ Jakab András: A 2011. évi ... törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya, Magántervezet szakmai álláspont kialakítása céljából. 2011. január 10. k. n., 3. o.

²⁸ Bodnár: i.m. 112. o.

²⁹ Bodnár: i.m. 112-113. o.

szempontjából érdekelt külképviselőket, tehát továbbra is csak azok szavazhatnak, akik magyarországi lakóhellyel rendelkező, külföldön tartózkodó magyar állampolgárok.

A külképviselőt 2018-ban a választópolgár a lakcíme szerinti országgyűlési egyéni választókerület szavazólapján, valamint a pártlistás vagy – nemzetiségiként regisztrált választópolgár esetében – nemzetiségi listás szavazólapra szavazhatott.³⁰

A 2018-as választások alkalmával rekord mennyiségű választópolgár jelentkezett a külképviselői névjegyzékbe: összesen 58.310 fő regisztrált, ebből 51.854-en hozzá is járultak az urnákhoz. Ez az adat a névjegyzékbe vett személyek 88,90 százalékát jelentette. 6.456-an döntöttek úgy, hogy mégsem élnek szavazati jogukkal, a felvétel ellenére, ami végül „csak” 11,10 százalékot mutat a meg nem jelentek között. Míg 2014-ben 97 külképviselőt, addig 2018-ban a honfitársaknak 118 külképviselőt volt lehetőségük szavazni, és az NVI adatai alapján 51.854 választópolgár élt is a lehetőséggel.³¹

A kettős szavazás kizárásának módja ugyan úgy zajlott, mint eddig: amikor valakit felvettek a külképviselői névjegyzékbe, egyidejűleg feltüntették a lakcíme szerinti szavazókör névjegyzékében is, azt, hogy a választópolgár a külképviselői névjegyzékben szerepel, így biztosítható volt, hogy ne szavazhasson a külképviselőt és Magyarországon is. A külképviselőket leadott szavazatokat tartalmazó urnákat továbbra is utaztatták, Magyarországra szállítást követően a voksokat „bekeverték” a szavazópolgár választókerületében az egyik szavazókör szavazatai közé. A szavazás és a névjegyzékbe vétel az eddigiekhez hasonlóan történt: a Nemzeti Választási Iroda honlapján és a magyarorszag.hu-n pontos tájékoztatást kaphatott minden érdeklődő a szavazás menetéről.

A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárnak regisztrálnia nem kellett, részére a Nemzeti Választási Iroda 2018. februárjában megküldte a választási értesítőt. Amennyiben a választópolgár a szavazás napján külföldön tartózkodott, személyesen, online vagy postai úton a helyi választási irodánál kérvényezhette a külképviselői névjegyzékbe való felvételét a szavazást megelőző nyolcadik napig. Amennyiben a választási iroda a választópolgárt a külképviselői névjegyzékbe felvette, a választópolgár a szavazás napján (az amerikai kontinensen a szavazás napját megelőző napon) személyesen, a kérvényben megjelölt külképviselőt szavazhatott.

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár csak abban az esetben szavazhatott, ha előzetesen online vagy postai úton kérelmezte felvételét a választói névjegyzékbe a Nemzeti Választási Irodánál. Erre a választásokat megelőző 15. napig volt lehetősége. Amennyiben a választási iroda a választópolgárt a névjegyzékben regisztrálta, a levélben szavazás szavazólapjának elkészültét követően haladéktalanul megküldte a szavazási levélsomagot a választópolgár számára. A választópolgár szavazatát a levélsomaghoz mellékelte választóborítékban adhatta le. A borítékot

-a Nemzeti Választási Irodába juttathatott el úgy, hogy a szavazást megelőző napon 24 óráig megérkezzen

-a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviselői szavazás ideje alatt leadhatott bármely külképviselői választási irodába

-a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időszakban eljuttathatta bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába.

A választójog érvényesítése alapvető kritérium a modern társadalmak mindegyikében, de a gyakorlatban ez a megvalósítás nem is olyan egyszerű ügy. A külhoni szavazás megoldása egyre nagyobb jelentőséghez jut a globalizáció és a migráció következményeként.

³⁰A nemzetiségek parlamenti képviselőiről és annak problémáiról ld. Farkas György Tamás: Nemzetiségek parlamenti képviselője nemzetközi kitekintésben. In: Farkas György Tamás – Rimaszécsi János (szerk.): Alapjogok – Alkotmány – Alaptörvény, DOSZ-kiadvány, Delakft, Debrecen, 2019. 28-41. o.

³¹ <http://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok> (2018. augusztus 8.)

Úgy látom, a gyakorlati nehézségek még mindig megoldásra várnak, a számos biztonsági és bizalmi tényező kiiktatása egyelőre lehetetlen feladatnak tűnik.³² Az elektronikus rendszerek választójogi alkalmazása még várat magára, de a technika fejlődésével eljön az az idő, amikor akadálymentesen, minden eszközzel azon lehetünk, hogy érvényesítsük jogainkat és éljünk állampolgári kötelezettségünkkel, a szavazással, akár külföldön is.³³

³² Többek között újragondolásra szorulnak a választási kampány külföldön folytatott cselekményei, a médiában való véleménynyilvánítástól kezdve olyan technikai kérdésekig, mint a plakátolás. Ld. ezekhez Tóth J. Zoltán: A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban, 1-18. o. In Jogtudományi közlöny, 2016/1. sz. 1-18. o., és Cservák Csaba: A véleménynyilvánítás szabadságjoga a média (szem)üvegén keresztül, In Jogelméleti Szemle, 2010/1. sz., illetve Téglási András: A választási plakát mint kampányeszköz elhelyezésével kapcsolatos alkotmányossági problémák a 2014. évi választások során. In Cserny Ákos (szerk.): Választási Dilemmák, Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2015. 130-150. o.

³³ Fel lehetne használni a kérdéskörben tanulságként az elektronikus közbeszerzés tapasztalatait. Vö. erről Arató Balázs: Elektronikus megoldások a közbeszerzésben. Magyar Közbeszerzési Társaság, Budapest, 2008. különösen 5-9. o., valamint Boros Anita: Elektronikus ügyintézés és szolgáltatás. In Lőrincz Lajos (szerk): Közigazgatási eljárásjog. HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 573-600. o.