

Petrétei József, egyetemi tanár – Tilk Péter, egyetemi docens Pécsi Tudományegyetem (Pécs)

„A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban” c. tanulmánykötetről

1. Az általános, egyenlő és szabad választójog, a közvetlen, és titkos szavazás alapelvein nyugvó parlamenti választások minden valódi demokrácia alapját jelentik. Enélkül ugyanis a modern alkotmányos jogállami berendezkedés nem képzelhető el, mivel ezeknek az elveknek az érvényesülése annak lényegi elemét alkotja. Nemcsak azért, mert a választáson keresztül a nép – a választásra jogosultak – közvetlenül dönthetnek a népképviselő összetételéről, parlamentáris kormányzati rendszer esetén a kormányzati hatalom birtokosáról, legitimálhatják ennek hatalomgyakorlását, hanem azért is, mert ez egyúttal garantálja a békés kormányzati hatalomváltás lehetőségét.

A választások kiemelkedő jelentősége azt is szükségessé teszi, hogy a lebonyolítását biztosító szabályok érthetőek, működőképesek és indokolt esetben javíthatóak legyenek. Ehhez pedig elengedhetetlen más országok választási szabályainak a megismerése, az ott bevált megoldások, tapasztalatok elemzése és értékelése, amelyek ösztönzően hathatnak – mintegy mintát szolgáltatva – a saját szabályozás továbbfejlesztésére. Különösen igaz ez az Európai Uniót alkotó tagországok esetében, amelyek azonos értékrendet képviselnek és számos olyan megoldást alkalmaznak, amelyek Magyarországon még nem, vagy nem kellően ismertek, illetve hasznosítottak. A választási rendszer és a választási szabályok kialakítása tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, erről az egyes államok önállóan, politikai érdekeiknek, nemzeti sajátosságaiknak megfelelően döntenek. Éppen az ebből adódó sokszínűség teszi indokolttá a tagországok megoldásainak összehasonlítását, a bevált, működő megoldások taglalását.

„A választási rendszerek egyes intézményei az uniós or-

szágokban” című tanulmánykötet¹ tizenegy szerzőjének kilenc írása arra vállalkozik, hogy áttekintse és feldolgozza az uniós országok parlamenti választási szabályozását és gyakorlatát. Az összehasonlító választójogi munka olyan elemzéseket és értékeléseket tartalmaz, amelyek a választással összefüggően számos izgalmas, aktuális és vitát involváló kérdést taglalnak a külhoni választójogtól és a kisebbségek parlamenti képviseletétől kezdve a jelölés, a választási szervek, a finanszírozás és a kampány adatvédelmi vetületének bemutatásán keresztül a mandátumkiosztásig és a jogorvoslatig bezárólag. Már ennek alapján megelölegezhető, hogy a magyar nyelvű választási szakirodalom ismét értékes könyvvel gazdagodott.

2. A kötet első tanulmányában *Halász Iván* azt a kérdést boncolgatja, hogy milyen megoldások vannak az Európai Unióban a *külföldön élő állampolgárok parlamenti választójogának* szabályozására, és a különböző megoldásokat törekszik rendszerbe foglalni és tipizálni. Kiindulásként rögzíti, hogy a kérdés valójában a politikai közösség határainak megvonásával függ össze, vagyis azzal, hogy ki tartozik adott politikai közösséghez. Szerinte *három aspektus* játszik meghatározó (szelektív) szerepet: az állampolgárság, a lakóhely és az idő múlásának tényezője. Ennek megfelelően jelenleg *három politikai közösségi modellről* lehet beszélni. Az *első* modellbe azok az államok tartoznak, amelyek nemcsak a helyi, hanem az országos szintű (törvényhozási) választójog gyakorlását állampolgársághoz és állandó lakóhelyhez kötik, vagyis a

¹ Cserny Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. HVG-ORAC, Budapest 2018. 210. A kötetet Kukorelli István lektorálta.

politikai közösséget az adott ország területén állandó, illetve életvitelszerűen élő állampolgárok közösségeként fogják fel. A második markáns – a tagállamok többségében megtalálható – modellben a politikai közösséget az állampolgárok összességéként értelmezik, függetlenül attól, hogy azok hol élnek. Nagy különbségek léteznek viszont abban, hogy miképp tudnak a külhoni választópolgárok szavazni, illetve hol jelennek meg a szavazataik az anyaországuk választási rendszerében. Eszerint ezt a csoportot további két alcsoportra lehet osztani. Az egyik alcsoportban a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el, vagyis a külföldön tartóan élő és voksolni szándékozó állampolgárok nem alkotnak olyan külön szavazókerületet vagy kerületet, amelyben csak az ő szavazataik döntenének a mandátumok elosztásáról. A másik alcsoportba tartozó államok esetében a külföldön tartóan vagy állandóan élő állampolgárok külön szavazókerületet vagy listát alkotnak, és többnyire előre meghatározott a mandátumszám, amelynek sorsáról döntenek. Jellemzőjük, hogy ezek az államok mindenemű korlátozás nélkül biztosítják a választójog gyakorlását a külföldön élő állampolgáraik számára, függetlenül attól, hogy azok esetleg rendelkeznek-e más ország állampolgárságával vagy sem. A harmadik modellt azok az államok alkotják, ahol nemcsak az állampolgárság és a lakóhely számít, hanem az időmúlásnak is van jelentősége, vagyis a kérdés az, hogy a tartóan külföldre került állampolgárok mennyire őrzik még a kapcsolatot az állampolgárságuk szerinti hazájukkal, illetve e kapcsolatuk mennyire élő. Mivel ezt nem könnyű megállapítani, így leginkább az időmúlás tényezője játszik meghatározó szerepet. A szerző vázlatosan ismerteti a külhoni szavazás különböző módozatait is, amelyet azonban a kötet egy másik tanulmánya részletesen kifejt. Megállapítja viszont, hogy a külhoni állampolgárok választójoggal való felruházása nem számít ugyan egyedi jelenségnek, de ez nem jelenti azt, hogy ne vetődne fel ezzel kapcsolatban bizonyos elvi és gyakorlati dilemmák.

3. M. Balázs Ágnes a kisebbségek parlamenti képviselőinek megoldásait tekinti át az uniós tagállamokban és más országokban. Megállapítja, hogy a kisebbségek parlamenti képviselőinek sokféle modellje létezik. Egyes országokban a kisebbségi képviselők speciális szabályok nélkül, önerőből jutnak be a parlamentbe, akár annak ellenére is, hogy az adott országban tilos a kisebbségi pártok alapítása, és esetleg magas választási küszöböt is alkalmaznak – elsősorban az unión kívüli országok esetében – azért, hogy megakadályozzák a parlamentbe való bejutásukat. Ahol a kisebbségek területileg koncentráltan élnek, elegendő a választókerületek megfelelő kialakítása ahhoz, hogy biztosított legyen a képviselőik. Gyakran a nemzetiségek lakta autonóm régiók alkotnak önálló választókerületet. A területileg elszórtan élő kisebbségek esetében a garantált vagy fenntartott mandátum, a kedvezmé-

nyes bejutási küszöb, illetve e küszöbtől való eltekintés jelenti a megoldást. Az európai országok rendszerint bizonyos őshonos kisebbségeknek biztosítanak kedvezményes parlamenti képviselőket, de ezek körét is gyakran a politikai érdekeknek megfelelően határozzák meg.

4. A választásokon való indulást determináló jelölési rendszereit Cserny Ákos tanulmánya foglalja össze. Kijelenti, hogy a jelölés szabályainak kialakítása ugyan tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, de ezt többféle tényező – a tradíciók, a földrajzi elhelyezkedés, az anyagi lehetőségek vagy a jogrendszer szabályozási sajátosságai – befolyásolják. A jelöltállítás szabályozása az uniós országokban szinte kivétel nélkül törvényi szinten valósul meg, és alapvetően kétféle módon történik. Egyfelől az egyéni jelöltek bejelentése és a listaállítás joga az előre rögzített számú állampolgári támogató nyilatkozat összegyűjtéséhez kötött. Másfelől az a gyakorlat, amikor meghatározott összegű anyagi szolgáltatás teljesítésének előírása jelenti a jelöltállítás feltételét a jelöltek, illetve a jelölőszervezetek számára. E két jelöltállítási alaplapon belül is azonban számos eltérés figyelhető meg az egyes országok szabályozásában és gyakorlatában. Valamennyi jelöltállítási mechanizmusnak van előnye és hátránya is, azaz nincs tehát olyan megoldás, amelynek csak előnye volna. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a választási területen tapasztalható technikai fejlődés a választási igazgatás, a kampány, a szavazás, valamint a szavazatösszesítés elektronizálásával várhatóan el fogja érni a jelöltállítási rendszert is, annak valamennyi előnyével és bizonytalanságával együtt.

5. A választás összetett folyamatának jogi szabályozása szükségessé teszi többek között olyan választási szervek létét és működését, amelyek alapvető feladata a szabályok betartásának biztosítása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése, illetve az eljárási folyamat során bizonyos konstitutív és deklaratív döntések meghozatala. Ezért a választás tisztaságának és legitimáló hatásának garantálása szempontjából fontos kérdés e szervek létrejöttének, összetételének, feladat- és hatáskörének a megállapítása. Az Unió tagállamainak választási szervei szabályozását Fábrián Adrián és Fazekasné Pál Emese közös tanulmánya vizsgálja. Áttekintést adnak az egyes államok megoldásairól, és konklúzióként rögzítik, hogy a tagországok többségében létezik központi független választási bizottság, amely ellátja az egész választási eljárás felügyeletét, de emellett jellemző a paritás elvén működő választási szervek sokasága, illetve az igazságszolgáltatás, valamint a bírák bevonása a választási igazgatásba. A választási szervek összetétele változatos, de tendenciózus a pártok által delegált tagok jelenléte, továbbá független, külső szakértők (bírák, ügyvédek vagy más jogászok) közreműködése, valamint a vá-

Jogirodalom, jogélet

lasztás idejére alkalmazott ún. választási tisztviselők foglalkoztatása, illetve e megoldások kombinációja.

6. A demokratikus államokban ma a választási küzdelem sikeres megvívása elképzelhetetlen megfelelő pénzügyi források nélkül. A *választási és politikai pénzügyek* egyik központi kérdése, hogy a pártok miként tudják finanszírozni a tevékenységüket. E problémakört járja körül *Vértesy László* tanulmánya, amely elsősorban négy területre fókuszál: az állami finanszírozásra, a magánjellegű jövedelmek tilalmára és korlátaira, a kiadások szabályozására, valamint a pénzügyi jelentésre, felügyeletre és szankciókra, vagyis ezek mentén vizsgálta átfogóan az Európai Unió tagállamainak választási pénzügyeit. Álláspontja szerint a nemzetközi összehasonlítás alapján számos olyan közös alapelv határozható meg, amely mindegyik uniós tagállam pártfinanszírozására vonatkozó jogi szabályozásban megtalálható. Az egyik elsődleges alapelv a működőképesség, vagyis az, hogy az állami és magánjellegű pénzügyi források elegendőek legyenek a párt mindennapi és politikai jellegű tevékenységéhez. A demokratikus pluralizmus megőrzése érdekében a pártok pénzügyi ereje sem lehet túlzott mértékű, ezért az esetlegesen kialakuló gazdasági erőfölény korlátozása indokolt. Törekedni kell arra is, hogy az állami és nem állami források kiegyensúlyozottak legyenek, amelynek normatív hátterét a szabályozottság biztosítja. Végezetül a koherencia említhető annak érdekében, hogy a pénzügyi szabályok illeszkedjenek az ország alkotmányos és jogi berendezkedésének többi eleméhez, a választási rendszerhez, a kormányzati szisztémához, illetve a politikai hagyományokhoz. A tanulmány végén található – a szerző által összeállított – táblázatok szemléletesen és lényegre törően mutatják be az egyes uniós tagállamok pártfinanszírozási megoldásait.

7. A választások napjainkban komoly kihívást jelentenek *adatvédelmi* szempontból is, mivel a kampányeszközök egy részének alkalmazása személyes adatok kezelését is igényli, ráadásul a pártok tömegesen kezelnek a választópolgárok politikai véleményével, pártpolitikai hovatartozásával kapcsolatos szenzitív adatokat. A politikai kampányok és a választások adatvédelmi vetületét vizsgálja *Révész Balázs* írása, néhány uniós ország megoldásait tárgyalva. Kitér a kampánycélú adatkezelések, adatbázisok felhasználásának jogszerűségére, a pártok kampányanyagaival kapcsolatos adatkezelés jogalapjára, az adatbiztonsági kérdésekre és a főbb adatvédelmi aggályokra. Bejezésül rámutat arra, hogy a választópolgárok meggyőzésének ma már nemcsak a közvetlen kapcsolatfelvétel az egyetlen eszköze, hanem a közösségi média, amelynek egyik iránya a klasszikus médián, a rádión és a televízióon keresztül személyes adatok kezelését nem igénylő módon valósul meg. Megjegyzi azonban, hogy a modern kampányok esetében egyre inkább a közösségi oldalakon való

kampánymegoldások hódítanak, ahol az adatvédelmi kérdések nemzetközi dimenzióban is vizsgálandók.

8. A választójog tényleges gyakorlásának mellőzhetetlen eleme a szavazás, ezért ezt a lehetőséget azok számára is biztosítani kell, akik a szavazás napján különböző okok miatt nem tudnak a voksolás céljából a szavazóköribe megjelenni. Ilyen esetben az államok különböző szavazási módok biztosításával próbálják elősegíteni e követelmény teljesülését. A *távollevők szavazásának* módjait *Hallók Tamás* tekintette át. Tanulmányában egyenként és a teljességre törekedve részletekbe menően megvizsgálta a tagállamokban szabályozott egyes voksolási módokat, mint a mozgóurnás és az előzetes szavazást, a levél útján történő és a külképviseleti szavazást, az elektronikus, illetve szavazógéppel való szavazást, a meghatalmazott szavazást stb. Összegzésként megállapítja, hogy az Európai Unió valamennyi tagállama biztosít a távollévőknek különféle szavazási módokat. A leggyakoribb szavazási módok az otthon (mozgóurnás) szavazás, a speciális szavazóhelyiségben történő szavazás, néhol az igazolással szavazás, az előzetes szavazás, a postai szavazás, a meghatalmazotti szavazás és az elektronikus voksolás.

9. A választási rendszer legszűkebb értelemben a leadott szavazatok parlamenti mandátumokká való átváltását jelenti. Különleges jelentősége éppen abból adódik, hogy mennyiben képes biztosítani a szavazáskor kinyilvánított választói akaratoknak a népképviselőben való pontos megjelenését. A *mandátumkiosztási mechanizmusok* tagállami alkalmazását *Stumpf Péter Bence* és *László Róbert* közös tanulmányban ismertetik. Előjáróban leszögezik, hogy a többségi, a listás (vagy arányos) és az ezek kombinációját jelentő vegyes rendszerek leegyszerűsítő besorolása gyakran megtévesztő, mert az azonosnak nevezett rendszerek sokszor eltérő eredményre vezetnek (pl. a vegyes rendszert alkalmazó magyar és német megoldás esetében az előbbi a győztest erősíti, az utóbbi viszont a választói akarat minél arányosabb leképezésére törekszik). Bemutatva az egyes országokban alkalmazott mandátumelosztási mechanizmusokat, arra a következtetésre jutnak, hogy egyáltalán nem mindegy a mandátumkiosztási módszere, ahogy az is alapvetően határozza meg a választói magatartást és a pártok politikai stratégiáját egyaránt, hogy van-e mód a szavazat megszemélyesítésére. Ami minden választási rendszer esetében univerzális, az az, hogy ez sohasem érdek- vagy értéktelen.

10. Mivel a demokratikus választások fontos ismérve, hogy ezeknek előre szabályozott, messzemenően racionális és ellenőrizhető eljárás során kell megvalósulniuk, ezért ehhez a precíz jogi szabályozás nélkülözhetetlen. A választások jogszerűségét, a legális választás megvalósulását – az esetleges jogsértések kiküszöbölését – a *jogorvoslati lehetőségek* garantálásával is biztosítani szükséges

ges. Néhány uniós ország választási jogorvoslatait *Temesi István* tanulmánya tárgyalja. Szerinte a különböző megoldások csoportosíthatók a választási eljárás szakaszai szerint, de akár az elbírálásra hivatott és jogosult szervek típusa alapján is. A francia szakirodalom alapján ez utóbbi esetben megkülönböztethető egyfelől a parlament vagy meghatározott szerve általi elbírálás, másfelől speciális bírói fórum általi döntés, harmadrészt ismert a vegyes modell, amelyben szerepet kapnak a választott képviselők és a bíróság is. Szerző hozzáteszi – többek között a magyar tapasztalatok alapján – a közigazgatási jellegű jogorvoslati rendszert. Konklúziója úgy szól, hogy az Unió tagállamai sajátosan és sokféleképpen szabályozzák a választási jogorvoslatot. Az, hogy melyik modell jobb vagy kevésbé jó, a részletek és a gyakorlati működés ismerete nélkül azonban nehezen dönthető el.

11. A kötet a kitűzött célt, az Európai Unió tagállamainak választási rendszere bemutatását és értékelését kimagaslóan teljesítette. Egyet kell érteni a kötet lektorálását végző Kukorelli István professzor ajánlásával: olyan forrásértékű munkáról van szó, amely „jó európai tükör, megmutatja a közöset, a megszívlelendő megoldásokat, az intézmények fejlődési irányait, modernizálódását”. Az összehasonlító jelleg, az ismeretanyag gazdagsága, a világos és érthető megfogalmazás következtében a könyv kiválóan alkalmas a választás elmélete és gyakorlata iránt érdeklődő szakemberek informálására, de a szélesebb közönség ismereteinek bővítésére is bátran ajánlható. Jellegeből adódóan az egyetemi oktatásban az összehasonlító választójog fontos kézikönyveként hasznosítható, de a benne foglaltak felhasználása a jogalkotás és a jogalkalmazás számára is gyümölcsöző lehet.