

## SZEMLE

### RECENZÍÓ

*Chronowski Nóra*

## *Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai<sup>1</sup>*

### A szerzőről

Bodnár Eszter, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa közel egy évtizede foglalkozik a választójoggal, elméletben és gyakorlatban egyaránt. 2005 óta publikál a választási rendszer és a választójog tárgykörében, az *Acta Humana*, a Magyar Közigazgatás, a *Jogesetek Magyarázata* és a *Közjogi Szemle* hasábjain évről évre megjelenő írások mind abba az irányba mutattak, hogy egy rendkívül alapos, időszerű és igényes alapjogi dogmatikai mű van születőben, amely témavezetője, Dezső Márta által megalapozott kutatási irányt fejleszti tovább. Bodnár Eszter 2013-ban sikeresen megvédte doktori értekezését, s a mű 2014-ben, a választások évében meg is jelent a HVG-ORAC Kiadó gondozásában.

### A könyv újszerűsége, aktualitása

A könyv a választójog alapjogi dogmatikai elemzését végzi el, mely kétségkívül hiánypótló mű a magyar alkotmányjog-tudomány szempontjából, hiszen mind ez ideig a választójogot szinte kizárólag a választási rendszerrel összefüggésben, a demokratikus hatalomgyakorlásra vonatkoztatva, a demokrácia alapkonstrukciójába ágyazottan mutatták be a hazai tudományos művek.

A választott téma és megközelítési mód azonban nem csupán hiányt pótol, de rendkívül aktuális is, figyelemmel az utóbbi években zajló, alkotmányos rendszer egészére irányuló átalakításokra, amelyben a választójog tartalmi alakulása az egyik meghatározó tényező. Az óriási kihívás abban állt, különösen a monográfia lezárásakor, hogy 2010–2013 között egyszerre volt gyors és lassú a jogszabályi alapok változása, így a témát turbulencia és a bizonytalanság jellemezte, egyúttal fokozott közérdeklődés kísérte az utóbbi időszakban.

### A választott módszer

A könyv szerzője az alapjogi dogmatikai módszert alkalmazva, mélyrehatóan tárja fel a választójog fogal-

mi, tartalmi összetevőit, feldolgozva az alanyi és kötelezett oldalán felmerülő kérdéseket, elemelve a korlátokat és a garanciákat. Ezzel azokat a határokat mutatja meg a könyv, melyek a választáshoz való alapjogból a közhatalom egésze, így a törvényhozó hatalom számára is következnek. A választójog alapjogi jellegének igazolásához a magyar és az európai alapjogi bíráskodás eredményeit is messzemenően hasznosítja a mű. Mit is jelent a dogmatikai módszer? Az alapjogokat nem elvont eszmeként fogja fel, hanem jogviszonyként. Feltárul, hogy az adott alapjognak kik az alanyai, mi a tárgya (vagyis mely magatartások tartoznak a jog tárgyi védelmi körébe), mi a tartalma (vagyis milyen részjogosítványokat foglal magába, és mi a lényeges tartalom), mik a garanciái (a kötelezett – állam – milyen objektív intézményvédelemmel tartozik biztosítani a joggyakorlást), s végül milyen körben korlátozható alkotmányosan az adott alapjog. A dogmatikai vizsgálódáshoz hozzátartozik az alapjog fogalmi meghatározása, igazolása, az alapjogi rendben elfoglalt helyének feltárása, jellegadó ismérvei és más alapjogokhoz való viszonya.

### A könyv felépítése

A könyv négy részre tagolódik: (I) a választójog fogalma és igazolása, (II) alapjogi sajátosságok, (III) korlátozás és (IV) védelem.

(I) Az első rész a hagyományos megközelítési móddal nyit, vagyis a választójognak azzal a szokásos felfogásával, hogy az a képviselői szervek létrehozásának eszköze, amely szorosan összefügg a demokrácia alkotmányos elvével. Ez a megközelítés indokolt, mivel a választójog történeti fejlődését tekintve ebből az eszközből vált fokozatosan alapjoggá. Ehhez a szerző megközelítése szerint három tényező vezetett el: a választójog kiterjesztése a politikai közösség egészére, a jogi pozitívizmus fogalomkészlete és a nemzetközi emberi jogi jogfejlődés.

A választójog instrumentális igazolásán (ami a képviselői szervek létrehozásának eszközére helyezi a hangsúlyt és nem igényli az általánosságot vagy az egyenlőséget) túllépve a szerző az alapjogi igazolást választja. Ez a közösségi döntésekben való részvétel morális szükségszerűségéből adódik és szorosan összefügg az emberi méltósággal. Abból a feltételezésből indul ki, hogy az egyén morális értelemben tagja a politikai közösségnek, és önrendelkezési joga révén a saját és a közösség sorsát is alakíthatja.

A részjogosítványokat illetően a választójognak elkülöníthető egy aktív és egy passzív oldala, a választáshoz és a választhatósághoz való jog. Az már korántsem ilyen egyértelmű, hogy vajon az ajánlási jog külön részjogosítványnak tekinthető-e (vagyis, hogy a választópolgárnak joga van részt venni már a jelöltek kiválasztásában is). A könyv szerzője szerint az ajánlási jog szintén alapjogi védelmet kell élvezzen (e megközelítés kizárja a kauciórendszer bevezetését, mivel ilyen rendszerben a választópolgárnak nincs befolyása a jelöltek

<sup>1</sup> *Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai.* HVG-ORAC, Budapest, 2014. A recenzió a 2014. február 14-én az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán elhangzott könyvbemutató írott változata, mely először az Arsoni internetes folyóiratban jelent meg.

kiválasztására). A jelölési jog (vagyis az, hogy a választópolgárok közösségei, politikai pártok jelöltet állítsanak) a német alapjogi gyakorlatban szintén a választójog része, a magyarban azonban nem. A választási eljárásban egyéb jogok is felmerülnek – mint a kampányban való részvétel vagy a választási jogorvoslat joga –, ezek azonban a szerző megközelítésében nem a választójog részei, hanem más alapjogok – a véleménynyilvánításhoz vagy az általános, tisztességes eljáráshoz kötődő jogorvoslati jog – választási eljárásban való leképeződései. Ugyanígy, a képviselőhöz való jog sem jelent alanyi alapjogot.

A könyv megfogalmazásában a választójog tartalma olyan döntés, amely közhatalmat gyakorló személyekről szól, pozitív (a visszahívás nem tartozik bele), személyes (nem adható át), időhöz kötött és számban is kötött, szabad és titkos, közösséghez kötött, illetve képviselőt eredményezhet. E fogalmi keretbe jól beleilleszthető az európai parlamenti és helyi választójog is. Az uniós demokraciával kivételként és konkretizálódását jelenti, hogy az uniós polgár anélkül gyakorolhatja a szabad mozgás és tartózkodás jogát az Unió területén, hogy a választáshoz való jogát elveszítené. Az európai és a helyi politikai közösséghez tartozás elismeréseként a választójog állampolgári kötöttsége oldódik. A választójog kötelezettségként való felfogása kérdőjelesen jelenik meg a könyvben, a könyv szerzője ilyen rendszer bevezetését nem támogatja. (A világ 23 országában kötelező a választáson való részvétel, Európában csak Belgiumban és Görögországban). A részvételre kötelezés még biztosíthatja a döntés szabadságát – pl. a megjelenő választópolgár dönthet úgy is, hogy nem szavaz – de olyan államban, ahol nincs hagyománya, nem indokolt a részvételi kötelezettség előírása.

(II) A második rész az alapjogi sajátosságokkal foglalkozik, részletesen elemézve a választójog rendszertani helyét, normatív alapjait, valamint foglalkozik a jogosultakkal, kötelezettekkel is. Emellett a könyv szerzője körüljárja a választójog és a választási alapelvek viszonyát, elemzi a választójog más alapjogokkal fennálló – konfliktusmentes vagy akár konfliktusos kapcsolatát. Olyan izgalmas kérdésekre kaphat választ az olvasó ebben a részben, mint az állam választójoggal összefüggő kötelezettségei, a Drittwirkung és a választó-

tójog összefüggései, vagy a külföldön lakó választópolgárok választójogának biztosítása a számbeli és a súlybeli egyenlőségre tekintettel. Az utóbbi probléma Magyarországon is releváns, s a szerző felsorakoztatja a működő alternatívákat: a tisztán arányos választási rendszert, a regisztrált határon túli választók száma alapján külföldi választókerület kialakítását, és megfelelő számú mandátum hozzárendelését, avagy a külföldön élők besorolását hazai választókerületbe. Bármelyik megnyugtatóbb megoldás lehetett volna, mint a számbeli egyenlőtlenségre épülő hazai megoldás.

(III) A könyv harmadik része a korlátozásról szól. Különbség mutatkozik a választójog korlátozása (kizáró ok) és a választójog gyakorlásának korlátozása között. A választójogot korlátozó tényezők között az állampolgárság, a lakóhely, az életkor, a belátási képesség, a büncselekmény elkövetése és valamely tisztség ellátása jönnek számításba. Korszaktrend a választójog általánosságának kiterjesztése, s bár a korlátozás lehet legitim, a szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy minden korlátozás az általánosság elvétől való eltávolodást jelent, ami aláássa a demokratikus legitimitást. Ennek alapján értékeli az olyan aktuális kérdéseket, mint a gyermekek választójoga, a belátási képességgel vagy a szabadságvesztés büntetéssel összefüggő ex lege kizárások esete, továbbá a választójog gyakorlását korlátozó regisztráció (kérelemre történő névjegyzékbe vétel) bevezetése.

(IV) A negyedik rész a védelemről szól, mely egyrészt alanyi alapjogvédelmet, másrészt tágabb intézményvédelmet takar. A szerző elhelyezi a választási bíráskodást az alapjogi bíráskodás rendszerében, és kitér az alkotmányjogi panasz típusokra, valamint arra, hogy ez a magyar viszonylatban relatíve új eszköz milyen jogvédelmet nyújthat a választójog szempontjából.

*Végezetül, kinek ajánlható a könyv?* Mindenkinek, hiszen a választójog általános és egyenlő. Fontos kiemelni, hogy a könyv nem egyszerűen egy könyv, hanem első könyv, amiből az következik, hogy lesz majd második, sokadik, egyedül és társszerzőségben egyaránt. Az azonban biztos, hogy ez a könyv lesz mindig is a legkedvesebb a szerzőnek, aki azért lehet különösen büszke rá, mert a magyar alkotmányjog-tudomány sok évtizedes adóssága a választójog alapjogi szempontú, monografikus feldolgoása.