

ALKOTMÁNYOSSÁG A VÁLASZTÁSI JOGBAN

CSERVÁK CSABA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Léteznek az alkotmányosságnak olyan kritériumai, amelyek az elmúlt évszázadok fejlődése során kikristályosodtak és megkerülhetetlenné váltak. Az alkotmányosság eszméje nemzetközi trendeknek való megfelelés mellett természetesen rendelkezhet hazai sajátosságokkal. Az alapvető tankönyvek e körben tárgyalják az emberi jogokat és az azt érvényesítő intézményrendszert, a népszuverenitást, a demokráciát, a pluralizmust, a jogállamiságot és a hatalommegosztást. A kategóriák összefüggnek, egymást erősítik, de adott esetben konkurálnak is.

A választójog és a népszavazáshoz való jog a legfontosabb politikai alapjog. Azonban életképtelen a többi politikai alapjog érvényesülése nélkül. Mi értelme van a választásoknak, ha a választópolgárok nem mondhatják el véleményüket? Semmit nem ér a választójogosultság a gyülekezés, az egyesülés és a vallásgyakorlás szabadságának kinyilatkoztatása és garanciarendszere nélkül.

Az emberi jogok legfőbb garanciája az Alkotmánybírászkodás. Az egyéb alapjogvédő szerveket is megemlíthetjük természetesen, főképpen az ombudsman még elsődleges alapjogvédő szerv. Az új választási eljárási törvény egy külön specializált, gyorsított alkotmányjogi panasz lehetőségét vezeti be. A pluralizmus a latin plures, azaz „többféle” szóból ered, szó szerinti jelentése többféleség, sokféleség. A médiapluralizmusnak különleges jelentősége van a választási kampányban. A választási jogban a pluralizmus előmozdításának letéteményese a képviselő-jelölés méltányos meghatározása. A sokszínűség előmozdítója, hogy tetszés szerint alakulhassanak pártok, ekképp a párttámogatások rendszere is szervesen összefügg témánkkal. Az általánosság az egyenlőség előfeltétele, mert a nem általános választójog, vagyis egyesek indokolatlan kizártsága a választásból a diszkrimináció legmagasabb foka természetesen. Az egyenlő választójog azt jelenti, hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, s ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek. A „rule of law” azt jelenti, hogy a jog uralkodik, nem az emberek. A jog határozza meg az államot. Az alkotmányos állam teljes működését a jog szabályozza.

Kettős elvárás, hogy a jog egyrészt feleljen meg a társadalom érdekeinek és akaratának (ez az állam oldaláról fennálló külső összefüggés), másrészt

feleljen meg saját belső összefüggéseinek, mert ez pedig szintén a társadalom hosszú távú érdeke. A XXI. századi alkotmányos államban minden hatalom csakis a népből eredhet. A különböző világvallások rendszerében ez az egyetlen „legkisebb közös többszörös”, az emberi jogok általánosan elterjedt rendszerében az egyetlen, emberi méltóságot nem sértő legitimáció. A demokrácia a szabadok egyenlősége és az egyenlők szabadsága. A demokrácia a többség uralmát jelenti – a kisebbség érdekeinek védelmével. Olyan választási rendszert kell megvalósítani, amely tényleg a többség győzelmét mozdítja elő – emellett megjeleníti a parlamentben a kisebbség szavát is.

A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett talán célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát használni. Azért, mert az e jelszót lobogójukra író törekvők gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozták elő. Másrészt a javasolt fogalom jobban összefér a hatalmi ágak egyensúlyának kategóriájával. Ez utóbbi ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén valósulhat meg, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is.

Kulcsszavak: Alkotmányosság, választási jog, alapjogok, pluralizmus, jogállam, hatalommegosztás

Abstract

There are criteria of constitutionalism which have become fixed and inescapable in the course of the development of the last centuries. The idea of constitutionalism may naturally have its own domestic characteristics, while conforming to international trends. The basic textbooks in this field cover human rights and the institutional system that enforces them, popular sovereignty, democracy, pluralism, the rule of law and the separation of powers. The categories are interlinked, mutually reinforcing and, where appropriate, competing.

The right to vote and to hold a referendum is the most important fundamental political right. But it is unviable without the other fundamental political rights. What is the point of elections if voters cannot express their opinion? The right to vote is worth nothing without the declaration and guarantee of freedom of assembly, association and religion.

The supreme guarantee of human rights is constitutionalism. We can of course also mention the other fundamental rights protection bodies, in par-

particular the Ombudsman, who is still the primary fundamental rights protection body. The new Electoral Procedure Act introduces a specialized, fast-track constitutional complaint procedure. Pluralism is derived from the Latin 'plures', meaning 'plurality', literally plurality, diversity. Media pluralism has a special significance in the election campaign. In electoral law, the fair determination of the nomination of representatives is the hallmark of the promotion of pluralism. The ability to form parties at will is a means of promoting pluralism, and hence the system of party funding is inextricably linked to our theme. Generality is a precondition for equality, because non-universal suffrage, i.e. the unjustified exclusion of some from the vote, is of course the highest degree of discrimination. Equal suffrage means that all those entitled to vote have an equal number of votes, and those votes are worth the same. Rule of law means that the law rules, not the people. The law determines the state. The whole functioning of a constitutional state is governed by law.

There is a double requirement that law must be both responsive to the interests and will of society (this is the external context on the part of the state) and responsive to its own internal context because this is also in the long-term interest of society. In the constitutional state of the 21st century, all power can only come from the people. This is the only 'least common multiple' in the system of the various world religions, the only legitimacy that does not violate human dignity in the universally accepted system of human rights.

Democracy is the equality of the free and the freedom of the equal. Democracy is the rule of the majority – with the protection of the interests of the minority. An electoral system must be implemented that genuinely promotes the victory of the majority – but also gives the minority a voice in parliament. Within the ideology of separation of powers, it is perhaps more appropriate to use the concept of separation of functions rather than separation of powers. The reason is that the aspirants who have written this slogan on their banners have in practice envisaged the division of the functions of justice, legislation and enforcement between different bodies. The latter can be achieved not only through a rigid separation of constitutional factors, but also through a legally institutionalized system of relations between them.

Keywords: Constitutionalism, electoral law, fundamental rights, pluralism, rule of law, separation of powers

1. Bevezetés

Minden ország alkotmányos, amelynek van alkotmánya? És minden választási rendszer alkotmányos, amely megfelel az adott ország alaptörvényének? A választ magukban hordozzák a kérdések. A legvéresebb, legszarnokibb diktatórikus rendszerek nem egyszer dagályos, kenetteljes mondatokban méltatták az emberi jogok mindenek felettségét, és aztán gyakorlati intézkedéseikkel sárba tiporták azokat. Léteznek ugyanis olyan kritériumok, amelyek az elmúlt évszázadok fejlődése során kikristályosodtak és megkerülhetlenné váltak. Az alkotmányosság eszméje nemzetközi trendeknek való megfelelés mellett természetszerűleg rendelkezhet hazai sajátosságokkal,¹ amit az adott állam alkotmányos identitása² is meghatároz. Emellett a hagyományos szerves fejlődés mellett a korszellem kívánalmaira is reflektál.³ Az alapvető tankönyvek – kis különbségekkel – evidenciaként e körben tárgyalják az emberi jogokat és az azt érvényesítő intézményrendszert, a népszuverenitást, a demokráciát, a pluralizmust, a jogállamiságot és a hatalommegosztást.⁴

A kategóriák összefüggnek, egymást erősítik, de adott esetben konkuálnak is. Az alkotmányosság részét képező hatalommegosztás eszméje a közbeszédben szorosan összefügg a demokráciával, noha rendkívül érdekes, miszerint egyes értelmezések szerint a kettő között ellentmondás feszül. Vagyis az alkotmányosság és hatalommegosztás egyes intézményei antideмократikusak. Ezen fogalmi ellentmondások azonban koherens értelmezéssel

- 1 Vö. ORBÁN Balázs: *A magyar alkotmányosság karaktere*. In: ORBÁN Balázs – SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium, Tihanyi Alapítvány, 2019, 311–327.
- 2 Ez vezet el bennünket az alkotmányos identitás problémájához. Eszerint – leegyszerűsítve – létezik a tagállami alkotmányoknak egy olyan lényegi része, mintegy érinthetetlen magja, mely nélkül az adott állam nem lehetne az adott állam. Ha az egész ország alkotmánya nem is, de ez az alkotmányos identitás kvázi az uniós jogalkotás felett áll. Vö. TRÓCSÁNYI László: *The dilemmas of drafting the Hungarian fundamental law: constitutional identity and European integration*. Passau, Schenk Verlag, 2016, 250., SZMODIS Jenő: *Az alkotmány magja és annak védelme. Jogelméleti Szemle*, 2013/2, 2., ill. LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az alkotmányos identitás. KRE-DIT*, 2018/2, 1–9.
- 3 STUMPF István: *Állam és alkotmányosság a járvány hálójában*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Ut vocatio scientia*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 435–452.
- 4 GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SCHWEITZER Gábor: *Alkotmány és alkotmányosság*. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – alapfogalmak*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 30–31., ill. TRÓCSÁNYI László: *Alaptanok*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2014, 67–75.

feloldhatóak. Az előbbi fogalmakat („önmeghatározó normákat”) egymásra és az emberi méltóság alapértékére tekintettel kell interpretálni.⁵ (Valamint a pluralizmus értékével szemben a plurális választójog a jogegyenlőség elvét sérti, mint majd alább említjük.)

2. Alapjogok és alkotmánybíráskodás

Maga a választójog (és ’ikertestvéreként’ a népszavazáshoz való jog) a legfontosabb politikai alapjog, a politikai alapjogok eredete és eredője. Azonban életképtelen a többi politikai alapjog érvényesülése nélkül. Mi értelme van a választásoknak, ha a választópolgárok nem mondhatják el véleményüket? Mit ér a választójogosultság, ha az emberek elszigeteltek egy esetleges elnyomó hatalommal szemben és nem hozhatnak létre szervezeteket? Tehát nélkülözhetetlen a véleménynyilvánítás szabadságának, az egyesülés és gyülekezés szabadságának kinyilatkoztatása és garanciarendszere. Az emberi méltósághoz való jog megítélése igen összetett – eleve, de témánk szempontjából különösen.⁶ Ez a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) alapelvei közül leginkább (az önrendelkezési jogon keresztül) az önkéntes részvétel és a fogyatékossgal élő személyek segítésének kategóriájában manifesztálódik.⁷ Úgy is fogalmazhatnánk, hogy ezen, igen képlékeny alapjogok választójogi beszámítási pontjait, egyfajta konkretizálási zsinórmértékeit jelentik az alapelvek.⁸

5 Ld. TóTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009, 142–146.

6 Ha az emberek egyenlő méltóságának a biztosítását tekintjük célnak, akkor a komparatív követelmények a hangsúlyosak. Abban az esetben azonban, ha a cél a személyiség vagy a személyiség egyes elemeinek (mint amilyen a magánszférához való jog, a cselekvési szabadság vagy éppen az önrendelkezési jog) védelme, a nem komparatív követelményeket kell érvényre juttatni. Ebben a megközelítésben a méltósághoz való jog „anyajog”, melyből levezethető minden olyan alapjog, mely az egyéni autonómia védelmét célozza. Ld. TóTH J. Zoltán: A passzív eutanázia, mint „az ellátás visszautasításához való jog” dilemmái – alkotmányelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4, 206–218. 208., ill. LAJOS Edina: *Az eutanázia alapjairól a pandémia korszakában*. In: LAJOS Edina (szerk.): *Alkotmányosság a pandémia korszakában*. Budapest, Lícium-Art, 2021, 14.

7 Ld. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, „2. §: A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket [...]

b) önkéntes részvétel a választási eljárásban [Ez az önrendelkezési jog leképeződése. – Cs. Cs.],
c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, (Természetesen a jogegyenlőségen keresztül ez is összefügg az emberi méltósággal.)

d) a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése.

8 Az emberi méltósághoz való jog beszámítási pontjairól ld. Az emberi méltóság korábbi

Az emberi jogok legfőbb garanciája az alkotmánybíráskodás. (Az egyéb alapjogvédő szerveket is megemlíthetjük természetesen, főképpen az ombudsman még elsődleges alapjogvédő szerv.⁹⁾ Természetesen ez akár megvalósulhat decentralizált és centralizált rendszerben. Témánk szempontjából először is annak van jelentősége, hogy a választásokkal kapcsolatos jogszabályokkal szemben normakontrollt lehessen kérni, és alkotmányellenességük esetén az ország alkotmánybírósága megsemmisíthesse azokat.¹⁰ Mindazonáltal, egyes esetekben az alkotmánybírói aktivizmusnak is vannak kritikusai, tekintettel a választójogi kötődésű ügyekre. Eszerint a világ egyes alkotmánybírói egyes jogági folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként rögzítik. A kritika szerint akként fogják fel ezen garanciális pontot, hogy aztán az egész folyamatra kiterjesztik az alkotmányos alapjogot, kvázi kivonva az eljárás többi részét is a törvényhozás alakítási szabadsága alól.¹¹

Magam a centralizált alkotmánybíráskodáson belüli altípusnak tekintem azon modellt, amelyben a testületnek van hatásköre konkrét alapjogi bíráskodásra. Az alkotmányjogi panasz valódi jogorvoslati jellegében manifesztálódik a választójog alkotmányosságának garantálása. (Természetesen a normakontroll iránti bírói kezdeményezés is 'élővé' teszi az alkotmány elvont normáit.¹²⁾ Vagyis az, hogy nem csupán elvont jogszabályokkal szemben lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, hanem az érintettek egyedi ügyükre kiható hatállyal kérhetnek kvázi

és új alkotmányos normáinak összehasonlításáról ld. DELI Gergely – KUKORELLI István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/7–8, 337–347.

9 Az elsődleges és másodlagos alapjogvédő szervekről ld. LAJOS Edina: *Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere*. Budapest, kézirat, 2021, 1–4.

10 Magam – mint civil indítványozó – a választási rendszert alapban befolyásoló 47/2006. (X. 5.) AB határozatot emelem ki, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye tekintetében. Az indok, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg maradéktalanul a régi Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket. A támadott rendelkezések alapján visszaélésre volt lehetőség akkor, ha a választópolgár igazolással szavaz az első fordulóban és a választás első fordulója eredményes. Ilyen esetben elvileg akár a lakóhelyén, akár igazolással egy másik olyan választókerületben, ahol az első forduló eredménytelen volt, újabb jelölt megválasztásában vehet részt, kizáró szabály hiányában.

11 POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz, 2014, 56. A jogtudós-alkotmánybíró kifejezetten e körben említi kritikaként a népszavazáshoz való jogot.

12 Vö. VARGA Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1, 1.

jogorvoslatot a testülettől. Természetesen igen sok függ a részletszabályoktól,¹³ különös tekintettel a befogadási feltételektől.¹⁴ Hazánkban a valódi (bírói döntéssel szembeni) alkotmányjogi panasz 2012-től megteremtett rendszerében számarányát tekintve igen kevés az érdemben elbírált ügy.¹⁵

Az új Ve. egy külön specializált, gyorsított alkotmányjogi panasz lehetőségét vezet be. A Ve. 233. § paragrafusa értelmében a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott *bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz* a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. (Természetesen a jogerő kérdése miatt az alkotmánybírói út nem a választási bizottság határozata, hanem az annak bírósági felülvizsgálata során hozott bírói döntéssel szemben vehető igénybe.)

Az alkotmány választójogon belüli érvényesülésének még megkerülhetet-

-
- 13 JUHÁSZ Imre: *Az Alkotmányjogi panasz eljárásjogi vetületének néhány aspektusa*, In: VARGA István (szerk.) *Codificatio processualis civilis: Studia in Honorem Németh János II.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013, 119–132.
- 14 Ebben különösen fontosak számunkra a jogintézmény németországi tapasztalatai. Ráadásul a német Alkotmánybíróság egyik kamarájának igen komoly „választási bizottsági” hatáskörei vannak. Vö. ARATÓ Balázs: *Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére*, In: Anon (szerk.) *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2019, 502–515.
- 15 Bár a fenti kitétel választási ügyekben nem egyértelműen áll fenn. Más esetekben a testület jogértelmezési kérdéseket nem fogad be. (E kérdéskört talán leginkább a 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat próbálja elvi szinten tisztázni.) A 31/2013. (X. 28.) AB határozatban a testület a jelölésért való juttatás tilalma alól – helyesen – kivonta a párt aktivistáit, tehát az ajánlásokat gyűjtő pártaktivistákat eszerint lehet jutalmazni. Az 1/2014. (I. 21.) AB határozat értelmében, bár a törvény szerint munkahelyen tilos ajánlószelvények gyűjtése, az Országház épülete nem számít a képviselők munkahelyének. Mindkét határozat a teleologikus jogértelmezésre alapozott, és a jogintézmények céljából indult ki, amikor megsemmisítette az alapul szolgáló kúriai határozatokat. (Bár a döntések logikája elfogadható, mégis elgondolkodtató, hogy a sok ügy befogadásáról őrizkedő testület szűk értelemben véve lényegében jogértelmezési kérdésekben, mondhatni contra legem vállalta fel a döntést. Elvileg az is elképzelhető lett volna, hogy az AB mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet állapít meg, és az említett joghétágok vonatkozásában a törvény magyarázó kiegészítését rendeli el.) Az utóbbi esetben a testület egyértelműen jogértelmezést folytatott le, méghozzá a választási eljárási törvény egyik rendelkezésének értelmezését.

len aspektusa, hogy közvetlenül az Alaptörvényt alkalmazzák-e a választási szervek. A rendkívül érdekes és összetett kérdéskör¹⁶ konkrét vetülete jelen ügyben, hogy a népszavazási kérdés megengedhetőségéről közvetlenül az Alaptörvény alapján¹⁷ dönt a Nemzeti Választási Bizottság.

3. A pluralizmus

A pluralizmus a latin *plures*, azaz „többféle” szóból ered, szó szerinti jelentése többféleség, sokféleség. Tágabb értelemben arra utal a kifejezés, hogy valamiből több, sokféle van egyidejűleg.¹⁸ (Témánk szempontjából azonnal reflektálhatunk: jelöltből, pártból kell mindenképpen többnek lennie.) Annál inkább érvényesül a pluralizmus, minél több irányzat el tudja mondani véleményét a politikai döntéshozatal során, leginkább, ha minél több jelölt és párt indul el a választásokon. A valóság egymást kiegészítő vagy egymással szemben álló értelmezései, amelyeket nem lehet egy fölöttük álló egységre, alapelvekre visszavezetni. Ellentéte a monizmus. A plurális politikai rendszer ellentétpárja a monolitikus, totalitáriánus politikai rendszer. A pluralizmus, mint politikai alapelvek azt fogalmazza meg, miszerint nincs kitüntetett, abszolút érvényű igazság a társadalmi valóságban.¹⁹ A hatalom pluralizmusa legáltalánosabb értelemben a főhatalom osztottságát, az együttműködő hatalmi ágak és a hatalomért versengő csoportok, szervezetek kölcsönös függőségét és kölcsönös kontrollját jelenti. (Tehát a fogalom összefügg a hatalommegosztással is.) E rendszerben

16 Ld. erről CSERVÁK Csaba: Az alapjogok (és az Alaptörvény) érvényesüléséről, alkalmazhatóságáról. *Jogelméleti Szemle*, 2017/3, 15–25. Érdekes, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerint a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Nyilván a „közvetlenül” kifejezés értelmezése meglehetősen szubjektív, de álláspontom szerint az alkotmányos norma következetes érvényesítésének nem felelne meg a választási bizottsági tagok visszahívhatósága. (Ve. 34. §. (1) bekezdés d) pont.) Abban az esetben, ha ad absurdum ténylegesen a választási bizottság döntésén múlik az eredmény (egy jogvita elbírálása miatt), akkor egy számára nem szimpatikus döntéseket hozó tag megbízásának visszavonásával és helyette egy „megbízható” személy jelölésével egy párt befolyásolhatja a független közjogi testület döntését. Bár a választási bizottságok választott és megbízott tagokból állnak, de a döntéshozatalnál minden tagnak függetlennek kell lennie. A választási bizottság ugyanis jogszerűségi, és nem célszerűségi döntések meghozatalára hivatott szakmai testület. A jogszabályoknak pedig nincs „párt szerinti” és „nem párt szerinti” értelmezése.

17 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés.

18 DIÓS István – VICZIÁN János: *Magyar Katolikus Lexikon*. Budapest, Szent István Társulat, 2014, 841.

19 FRIVALDSZKY János – KEVEVÁRI István: Pluralizmus és jogértelmezés – Michel Rosenfeld dekonstrukciója. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/1, 3.

„a hatalomért versengő csoportok megőrzik relatív autonómiájukat, sajátos politikai arculatukat, és soha nem következhet be olyan hatalmi erőkonstelláció, amelyben egyetlen csoport, mozgalom, politikai párt vagy más szervezet kizárólagosan birtokolná a hatalmat.”²⁰

A médiapluralizmusnak különleges jelentősége van a választási kampányban. Anélkül ugyanis, hogy a jelöltek és pártok bemutatkozhatnának a választók széles rétege számára, úgyszólván nincs is értelme a 'demokratikus' választásoknak. A német Alkotmánybíróság döntése – amerikai előzményeket követően – 1981-ben alapozta meg a médiapluralizmus dogmatikáját. A kiegyensúlyozottság biztosításában a tartományi jogalkotóknak kétféle lehetőségük van. Az ún. „belső plurális” modellben minden egyes médiumnak önmagában is kiegyensúlyozott programot kell kínálnia. A „külső plurális” rendszerben a kiegyensúlyozottságot a programok összességének együtthatása alakítja ki. Az NSZK-ban merült fel először igen markánsan, hogy bizonyos fokú közfeladatokat a magánállomásoknak is el kell látniuk, illetőleg, hogy a nem állami médiumok tekintetében is ki kell alakítani az egyoldalú uralkodó véleményhatalom meggátolásának és vélemény-sokszínűség kialakításának szervezeti és működési garanciáit.

Hangsúlyozhatjuk: ekkor még egyértelműen a frekvenciák véges mineműsége volt a sajátlagos szabályozás indoka, de a kép- és hanghatások együttes meggyőző erejének sajátossága még a digitális média korszakában is fennáll.

Hazánkban az 1/2007. (I. 18.) AB határozat kimondta: „általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének [...]. A média tehát alapvető jelentőségű a véleménypluralizmus megjelenítésében, a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere, ezzel egyidejűleg azonban azt is tekintetbe kell venni, hogy a személyeket, egyes társadalmi csoportokat (a kisebbségeket vagy adott esetben a többséget) sértő, kirekesztésre, diszkriminációra irányuló műsorszolgáltatásnak ugyanilyen súlyú negatív, beláthatatlanul káros hatása is lehet”.

A választási jogban a pluralizmus előmozdításának letéteményese a képviselő-jelölés méltányos meghatározása. A sokszínűség előmozdítója, hogy tetszés szerint alakulhassanak pártok, ekképp a párttámogatások rendszere is szervesen összefügg témánkkal. A pártok gazdálkodására és finanszírozására vonatkozó, a rendszerváltás során kialakított szabályok viszonylag tartósnak bizonyultak

20 BIHARI Mihály: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013, 203–204.

a későbbiekben. Az egalitárius elemeket is tartalmazó, pártközpontú, jelentős állami támogatáson alapuló modell a kilencvenes évek elején megszilárdult, ezt követően csak a pártalapítványok bevezetése (2003) és a kampányfinanszírozás átalakítása (2014) jelentett fontosabb változást. Az állam a (parlamentari) pártok valamennyi tevékenységéhez támogatást nyújt, *finanszírozza az alapműködést, a kampányt, a frakciók működését, valamint a pártalapítványokat.*²¹

És megállapíthatjuk, minél inkább ordinális (és nem kategorikus) egy választási rendszer, annál jobban előmozdítja a pluralizmust. A kategorikus szavazásnál a választópolgárnak ellentmondás-mentesen ('köntörfalazás nélkül') ki kell mondanania, kifejezetten melyik jelöltet választja; voksait nem oszthatja meg jelöltek között, nem eszközölhet a sorrendiségen változtatásokat. Határozottan állást kell foglalnia. Az ordinális voksolásnál a szavazó ezzel szemben jobban válogathat, sorrendiséget állíthat fel, illetőleg aszerint szavazhat, kit szeret jobban, kit kevésbé, kit még kevésbé. Nem kell kifejezetten egy párt (jelölt) mellett letennie a garast.²² Utóbbi megnöveli az elvi esélyét, hogy a legnépszerűbb jelölt mellett 'még valakit' helyzetbe hozzunk, ezáltal a pluralizmus letéteményese. A nemzetiségek igen jelentős kedvezményével élen járunk nemzetközi összevetésben a választójogi kisebbségvédelem tekintetében.²³

4. A jogegyenlőség

A jogegyenlőség leginkább konkrétan a választójog egyik legfontosabb alkotmányos alapelvében, a választójog egyenlőségében manifesztálódik. Ez álláspontom szerint egy idealisztikus elv, a maga 100%-os tökéletességében nem tud érvényesülni. (Ha nagyon szigorúan vesszük, máris csorbát szenved az elv, ha egyik körzetben 60 000, a másik körzetben pedig 60 001 személy választ meg egy képviselőt.) Az egyenlő választójog azt jelenti, hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, és ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek.²⁴

21 HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor: *Pártok és pártrendszer*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris, 2015, 258.

22 RAE, Douglas W.: *A választási rendszer változó elemei*. In: FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre (szerk.): *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, 1997, 48–49.

23 A 13 nemzeti kisebbség listájának elegendő a mandátumszerzéshez, ha az egy mandátum megszerzéséhez egyébként szükséges kvóta egynegyedét elérik. Ld. CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviseletének elmélete és gyakorlata*. *Acta Humana*, 2017/3, 31–32.

24 M. BALÁZS Ágnes: *A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban*.

Az általánosság az egyenlőség előfeltétele, mert a nem általános választójog, vagyis egyesek indokolatlan kizártsága a választásból a diszkrimináció legmagasabb foka természetesen.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójog egyenlőségének kategóriájába az fér bele, hogy legfeljebb kétszeresen több lehet az egyik kerület választópolgárainak száma a másikéhoz képest.²⁵ Ebben az új törvény jelentős előrelépést jelent, mert míg a korábbi jogszabály nagyjából azonos számú lakosonként,²⁶ az új nagyjából megegyező számú választópolgáronként²⁷ rendeli kialakítani egy egyéni választókerületeket.

A megyei lista megszüntetése és a jóval arányosabb (vagyis az egyenlőséghez közelítő) országos lista kizárólagossá tétele szintén a jogegyenlőség elősegítésének irányába hatott.

Egyértelműen ellentmond az egyenlőség elvének az ún. plurális választójog,²⁸ amelynek fogalmi ismérve, hogy egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek,²⁹ vagy szavazatuk többet ér

Államtudományi műhelytanulmányok, 2018/6, 3. Ez valóban fontos distinkció, mert hiába nincs valakinek kevesebb szavazata, az ugyanolyan sérelmes számára közvetlenül, ha fele akkora eséllyel juttathatja képviselőjét a parlamentbe. (Mondjuk a választókerületében kétszer annyian laknak, mint a másokban.)

- 25 Ld. CSERVÁK Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*. Budapest, Lícium-Art Kiadó, 2016, 41.
- 26 „A választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy választókerületenként a lakosság száma megközelítően azonos legyen”. Ld. régi Ve. 9. § (1) bekezdés.
- 27 Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, azok összefüggő területet alkossanak, a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen. A törvény ez utóbbi fordulatot garanciális szabályokkal támasztja alá, előírva, hogy a választókerület választásra jogosultjainak száma speciális esetben sem térhet el 20%-nál nagyobb mértékben az országos átlagtól Ld. 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 4. §.
- 28 Például 1893-tól Belgiumban a választójogosultak (25 év feletti férfiak) egy részének képzettségi, vagy vagyoni-jövedelmi kritériumok szerint kettő vagy három szavazati jogot adtak az általános egyhez képest. Ld. HORVÁTH Attila: Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 15(1), 183.
- 29 Nem diszkrimináció, hogy a „határon túli”, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak listára szavazhatnak. Mivel nincs lakóhelyük Magyarországon, fogalmilag kizárt, hogy lakóhelyük képviselőjelöltjére voksoljanak. A lakóhely léte vagy nem léte a különbségtétel alapja. (E szempontból nem alkotnak homogén összehasonlítási csoportot.) Viszont nem diszkrimináció az sem, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok levélben nem, hanem kizárólag külképviselőten voksolhatnak. Ugyanis van olyan objektív szempont,

más választópolgárok szavzatánál.³⁰

A választójog általánosságának biztosítéka, hogy a választójog alól kizárta magáról maga az Alaptörvény rendelkezzen. Magyarország Alaptörvényének XXIII. cikke az alábbiakat mondja ki. 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. Tegyük hozzá, hogy ez főszabály szerint a 18 év felettieket érinti, de a házasságkötésük révén nagykorúvá váltak is választójogot szereznek.

Az 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. Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.

E cikk (6) bekezdése értelmében nem rendelkezik választójoggal az, *akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.* (Fontos ismerv a jogerős bírósági ítélet megléte.) Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. A választójogból való kizártság nemzetközi összevetésben is az egyik leginkább vitatható kérdéskör.³¹

amely alapján észszerű és elfogadható a különbségtétel a külföldön tartózkodók homogén csoportján belül. Ld. 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.

30 Vizont az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatban kimondta, hogy „[...] a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését.” Ebből (is) következik, hogy nem csupán az arányos választási rendszerek alkotmányosak.

31 Ld. erről LÓPEZ-GUERRA, Claudio: *Democracy and disenfranchisement. The morality of electoral exclusions.* Oxford, Oxford University Press, 2014, 1–232. ill. ennek kritikájáról MRÁZ Attila: A kizárás joga. *Műút*, 2016. 61(57), 109. Magyarországon például az elítéltek a szabadságvesztés letöltését követő akár 10 évre is elveszíthetik választójogukat (Btk. 62. § [1] bekezdés); az USA számos tagállamában pedig az egyszer elítéltek szabadulásuk után többnyire soha nem is nyerik vissza életük során. A vizsgált kizárási okok körül talán a *kompetenciahiány* a legszubjektívabb. Ez a legitimációja az értelmi fogyatékkal élő gondnokoltak választójog-korlátozásának, de persze ha „kiengedjük a szellemet a palackból”, erre a fogalomra építkezve felvethetjük kérdésként a műveltségi cenzus létjogát. Ez természetesen rendkívül vitatható anyagi jogi kérdés, de eljárásjogi szem-

A keresetek összekapcsolásának sajátlagos esetét jelenti 2012 óta a gondnokság alá helyezés iránti és a választójogból történő kizárás iránti keresetek összekötése. A választójogból való kizárásra kirekesztőleg peres eljárást követően kerülhet sor, amelyről a bíróság – főszabályként – a gondnokság alá helyezés iránti perben dönt. A választójogból történő kizárásra kizárólag akkor kerülhet sor, ha a bíróság legalább egy ügycsoport vonatkozásában korlátozza az érintett személy cselekvőképességét.³²

Nem választhat és nem választható (azaz nem rendelkezik sem aktív, sem passzív választójoggal) az,

- aki közügyektől eltiltás hatálya alatt áll,
- akit a bíróság kizárt a választójogból, mert a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége, pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy
- pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.

Aktív választójoggal rendelkezik, de nem választható az, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti (feltéve, hogy nincs eltiltva a közügyek gyakorlásától) vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelés alatt áll.

Továbbá a szakirodalomban kissé agyonhallgatott, hogy kvázi nincs passzív választójoga a választási bizottság tagjának.³³ Ezt a törvény fordítva határozza

léletben hozzátehetjük, hogy az írni-olvasni nem tudó személyek esetében el lehetne gondolkodni a korlátozáson, mivel a számukra adott szavazatszám-lálói segítség révén nem garantálható a teljesen befolyásmentes döntéshozatal. Érdekes, hogy elhivatott jogvédők nagyon érzékenyek szoktak lenni akár az analfabéták választójogból való kizárására, de arra jóval kevesebb figyelem szegeződik, hogy például egy 17 éves zseni, aki mondjuk politológia szakra készül és állandóan a pártok programjait böngészi, semmiképpen nem élhet választójogával. (Miközben alig idősebb iskolatársa, aki azt sem tudja, ki van éppen kormányon, minden további nélkül szavazhat.)

32 KEREKNÉ JAKÓ Nóra – RIDA-SÓS Tünde: Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2015/1, 106.

33 Úgy is fogalmazhatnánk, szünetel a választójoguk (alapjogi cselekvőképességük), de ez a többi 'kizártra' is vonatkozik, például, ha a gondnokság alá helyezés oka megszűnik, akkor újra gyakorolhatja a választójogát az érintett. Még azt szegezhetném szembe saját elméletemmel, hogy ez saját elhatározáson alapszik, mert ha az illető lemond választási bizottsági tagságáról, akkor feléled a választójoga. Ez azonban sérti a közhivatal viseléséhez való jogot, az önkiteljesítéshez és önrendelkezéshez való jogot, és ekképp az emberi méltóságot. Ilyen alapon, ha egy diktatúrában egy törvény előírná,

meg, azaz nem lehet a választási bizottság tagja bármilyen jelölt,³⁴ a norma hatása viszont ugyanaz. (Erre még a hatalommegosztásról szóló alpontban visszatérünk.)

A választójogosultság fontos szegmense, hogy mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

5. A jogállamiság

A 'rule of law' kifejezést a magyar jogban gyakran a német 'Rechtsstaat'³⁵ szóval azonosan fordítják 'jogállamnak'. (Tükörfordításban magyarul 'Lawstate' lenne.) Ez mindenképpen a jog és állam szoros összekapcsolódására utal. A 'jog', mint jelző határozza meg az államot. Az alkotmányos állam teljes működését a jog szabályozza. (A jog fogalma ismérve az összes normához képest, hogy állam által kikényszeríthető.³⁶) A kettő között tehát elválaszthatatlan egység létezik. *Kettős elvárás, hogy a jog egyrészt feleljen meg a társadalom érdekeinek és akaratának (ez az állam oldaláról fennálló külső összefüggés), másrészt feleljen meg saját belső összefüggéseinek, mert ez pedig szintén a társadalom hosszú távú érdeke.*³⁷ A 'rule of law' kifejezés szó szerinti magyar

hogy ad absurdum református vallású nem tölthet be egy tisztséget, és az illető saját elhatározásból felhagy annak gyakorlásával, akkor megnyílna a pozíció. Ez azonban természetesen teljességgel elfogadhatatlan egy alkotmányos demokráciában. Egyes megközelítések szerint a választójogból kizártak tekintetében az Alaptörvény szövegéből sem az alapjogi cselekvőképesség, hanem az alapjogi jogképesség hiánya („nem rendelkezik választójoggal”) következik. Vö. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-Orac, 2014, 81.

34 Ve. 18. § (1) bekezdés h) pont. Tehát például az NVB tagja nem lehet akár helyi választáson sem ad absurdum független jelölt sem. Ez pedig a (passzív) választójog komoly sérelme – alkotmányos felhatalmazás nélkül.

35 A két fogalom tartalmáról ld. SZIGETI Péter: *A jogállam társadalomtörténeti változatai*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997, 152–169., ill. 162–168.

36 A ma már evidenciát jelentő tézis, miszerint a jog elvont szabály, az európai „nép jogfelfogásban” gyökerezik. Még a kazuisztikus római jogban is az írott jogot, pl. a XII táblás törvényeket a prétori értékelésnek (és a jogtudói véleménynek) megfelelően a konkrét eset sajátosságaihoz alkalmazták. Csak a császárkortól lett elvont norma a jog, és ekkortól éltek a jog folytonosságának fikciójával. Azóta a jog megkülönböztető ismérve az autoritás, az egyetemes alkalmazás szándéka, az obligatio (vagyis a viszony kétoldalúsága) és a szankció. Ld. VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 150.

37 Előbbi aspektus a népképviselési rendszerben és a megfelelő állami jogalkotásban nyil-

fordítása a 'törvények uralma'. Ez tehát indirekt logikával azt jelenti, hogy a jog uralkodik, nem az emberek. Az emberek, bármilyen tisztséget is töltenek be, egyenjogúak. Nem azért dönthet valaki egy ügyben, mert 'magasabb rangú', hanem azért, mert a konkrét esetben ő rendelkezik hatáskörrel. (Ebből is következik a hatáskörelvonás tilalma, ami összefügg a hatalommegosztás témájával is.) Ennek álláspontom szerint különleges jelentősége van a választójog aspektusából. Többek között azért, mert korábban számos esetben az igen tekintélyes – és elvileg a szakirányú hierarchia csúcsán lévő – választási bizottság semmit nem tehetett meg a választások tisztaságának³⁸ megóvása érdekében, mert a konkrét lépések megtételére nem volt hatásköre.³⁹

Egy alkotmányt vagy a teljes népakarat legitimálja, vagy pedig a folyamatos jogfolytonosság.⁴⁰ (Előbbi idealisztikus esetben azt jelentené, hogy az alaptörvény minden paragrafusát megszavazná minden ember.) Utóbbi a formális jogállamisággal függ össze. De azt meddig lehet visszavezetni? Például Kelet-Közép Európa államainak nagy részében a rendszerváltás a legalitás és jogfolytonosság talaján ment végbe. Költői kérdés: meddig lehet a jogállamiságot visszavezetni formálisan? Mi a jogi megítélése, ha a kiindulópont tartalmilag egy nagyon aggályos rendszer volt? Mert minden, a jogfolytonosság talaján fejlődött állam előzménye mai szemmel nézve antidemokratikusnak tekinthető. A formális jogállamiság ezen problémáival szemben a tartalmi jogállamiságot tekinthetnénk etalonnak, ennek azonban szubjektivitása okozhat gondot⁴¹. *A jogállam ugyanis nem cél, hanem eszköz.*

vánul meg, ezért jobban megfogható. Utóbbi tartalmi szűrő szubjektívebb, leginkább az alkotmánybíráskodás révén közelíthető meg objektíven. A téma átfogó összefüggéseiről ld. Tóth J. Zoltán: *Demokrácia, jogállam és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Patrocinium, 2020, különösen 104–117.

- 38 Mivel a Történeti Alkotmány antidemokratikus felfüggesztésének és a 'sztálini ihletésű' Alkotmány (1949. évi XX. törvény) illegitim bevezetésének egyik fő kauzális kútforrása az ún. kékcédulás választások csalása volt, úgy ítélem meg, hogy a jogfolytonosság (és jogállamiság) egyik fő alkotmányvédelmi értéke a választások tisztaságának megóvása. Amíg ezt őrizni tudták, addig fennállt az alkotmányos jogfolytonosság. Kérdés, hogy az alkotmánybíráskodási gyakorlat fog-e valaha e körben Történeti Alkotmány vívmányaira hivatkozni. Ld. RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, különösen 39.
- 39 Fontos reform a törvényben, hogy a választási bizottság bírságot is kiszabhat. Ld. Ve. 152. § (3) bekezdés.
- 40 Mert akkor magának az államnak a létrejöttére vezethető vissza a társadalom akarata. A jogfolytonosságról ld. Tóth Zoltán József: Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez. *Polgári Szemle*, 2013/1–2, 13–40.
- 41 Bizonyos megközelítések szerint egyesek tetszés szerint belemagyarázhatják saját szubjektív álláspontjukat a jogállam képlékeny fogalmába. Vö. VARGA ZS. András: *Eszmény-*

Annak eszköze, hogy a társadalom fennmaradjon, annak akarata érvényesüljön (Ez az állam alapjai oldaláról), ide értve azt is, hogy az emberi jogok biztosíttassanak. (Ez a jog alapja oldaláról.)

A jog legitimitása szempontjából kiemelkedően fontosak a demokratikus választások. Ennek tartalmi eleme a csalások megakadályozása és a megfelelő választási rendszer. Utóbbi kialakítása terén az államoknak nagy mozgásterük van. (E sorok írója sokat publikált e témáról, éppen ezért itt és most ennek részletezése mellőzendő. Pont a konklúzió miatt: lényegében az összes modern választási rendszer demokratikus, ha betartja az alkotmányosság követelményeit.) *Azt azonban véleményem szerint ki kell mondanunk: ne nyerhessen a többséggel szemben a kisebbség. Ezt részben a megfelelő választási modell, részben a garanciális elemekkel körülbástyázott jogorvoslati rendszer biztosítja.* Mert máskülönben csak formai értelemben beszélhetünk demokráciáról. (Ez nyilván már átvezet bennünket a másik alponthoz.) Olyan további jogállami elvárásokat is meg kell fogalmaznunk, hogy a jobbiztonságot sérti, ha a választási rendszert – kellő felkészülési⁴² idő nélkül – a választások előtt közvetlenül változtatják meg.

Azt is ki kell emelnünk, hogy a jogállamiság elvéből következően a jog nem hagyhatja védtelenül az embereket. Ahol szükséges, ott be kell avatkoznia a társadalmi viszonyokba. Máskülönben egyes emberek 'uralkodnának' a társadalom ellenében diszfunkcionálisan, nem pedig a jog. Itt napjaink égető problémájaként utalnunk kell az interneten szabadon elkövetett sok jogsértésre.⁴³ Ez a választási kampány szempontjából talán leginkább a közösségi portálokra és a keresőmotorokra vonatkozik. Továbbá arra kívánok utalni, hogy álláspontom szerint a választási jogban a kazuisztikus szabályozás a megfon-

ből bálvány? – A joguralom dogmatikája. Budapest, Századvég Kiadó, 2015, 228., ill. ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: A Jogállami Univerzum Tágulásáról és Ennek Veszélyeiről. *Kommentár*, 2019/2, 31–40.

42 Nyilván e kérdéskör kapcsán fokozottan felmerül a kellő felkészülési idő kérdése. Ez utóbbi kiváló általános kifejtéséről ld. TILK Péter – KOVÁCS Ildikó: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/11, 549–555.

43 Természetszerűleg fokozottan oda kell figyelni a fentiek büntetőjogi szankcionálására is. A kiberbűnözésről ld. BELOVICS Ervin: *A kiberbűnözés elleni harc szerepe és jelentősége napjainkban*. In: BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Globális biztonságpolitikai kérdések az interneten, különös tekintettel Kína és Magyarország kapcsolatára. Issues of Global Security Policy on the Internet, with Special Regard to the Relations between China and Hungary*. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2018, 28–38., valamint POLT Péter: *Jurisdiction matters in cybercrime proceedings*, kézirat, 2018., továbbá DOBROCSI Szilvia – DOMOKOS Andrea: *Kiberbűnözés*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 49–74.

tolandó. Ugyanis a példálózó-alapelvi kodifikáció túl nagy mozgásteret ad a jogalkalmazóknak, ez pedig a választások átpolitizált légkörében óhatatlanul az elfogultság vádját vonja maga után a jogszabályok nyitottsága esetén.⁴⁴

A jogfolytonosság komoly összetevője álláspontom szerint, hogy a parlamentet olyan választójogi törvény alapján kell megválasztani, amit már egy szintén demokratikusan rekrutálódott parlament alkotott meg.

Nagyon fontos elem a jogorvoslathoz való jog a választási eljárás tekintetében. (Tehát mind a 'klasszikus' választások, mind a népszavazások tekintetében.) Ez a választási bizottságok előtt igénybe vehető kifogások mellett jelenti (a jogállamiság alapkövetelményeiből adódóan) a bírósági felülvizsgálatot, és tág értelemben az alkotmányjogi panasz lehetőségét.⁴⁵ Továbbá a népszavazási kérdések engedélyezésével kapcsolatban (a Kúriánál), az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntésével kapcsolatban (az Alkotmánybíróságnál) is van külön jogorvoslati lehetőség.

A 'laboratóriumi szinten vegytiszta' jogállam csak jogirodalmi művekben létezik. Az ideáltípushoz képest minden állam normáiba bele lehet kötni, kívülállóként és szenvedő állampolgárként is. Továbbá el kell mondanunk, hogy a 'tértől és időtől független' alkotmányjogi ötleteket igen nehéz konkrét szituációra adaptálni. Egy ország jogfolytonossága, vagyis meglévő szabályai és jogi kultúrája nagyban determinálják az esetleges reformok irányát. A jog továbbá nagyon nehezen választható el társadalmi környezetétől, a konkrét szociológiai viszonyoktól és az adott politológiai helyzettől. Ezért a konkrét *de lege ferenda* javaslatoknak is mindig ezekhez kell kötődniük.

A jog nem csupán abból nyeri kötelező erejét, hogy formailag jogként jelenik meg. (Törvényként, rendeletként, a megszokott formában, a rendszeresen használt jogi fogalmakkal.) Abból is ered ez a kötelező erő, hogy társadalmi támogatottság áll mögötte. Ezt a támogatottságot persze – a jogállamiság jegyében – csak a megfelelő eljárásban lehet megkérdőjelezni. *A jog az emberekhez szól*, ezért meg kell tudni ismerniük: kellő felkészülési időre van szükség és érthető, egyértelmű nyelvezetre. *Másrészt a jog az embereknek szól*, ezért az emberi jogok évszázadokon át szervesen fejlődött absztrakt mércéinek is meg kell felelnie.

44 Továbbá megállapíthatjuk, hogy ha a jogalkotó egy területen csak absztrakt sztandardok segítségével szabályoz, akkor a jogalkalmazók elkezdik maguk pontosabb szabályokkal kitölteni a hézagos területeket. Ld. POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 117.

45 CSERVÁK Csaba: *A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra*. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Választási dilemmák*. Budapest, NKE, 2015, 11–34.

6. Népszuverenitás

A 21. századi alkotmányos államban minden hatalom csakis a népből eredhet. Az egyenrangú világvallások korszakában ez az egyetlen 'legkisebb közös többszörös', az emberi jogok általánosan elterjedt rendszerében az egyetlen, emberi méltóságot nem sértő legitimáció. (Korábban, főleg a keresztény jogi gondolkodásban a hatalmat Istentől eredeztették; a Szent Korona-eszme organikus megközelítése lényegében konszenzust teremtett a két álláspont között, hiszen a „Szentkorona tagjai” a teljes jogú állampolgárok, vagyis a nemesek.⁴⁶)

Kardinális ismérve a népszuverenitásnak témánk szempontjából, hogy a választások eredménye feleljen meg a népakaratnak. Ekképp nagyon fontos egy olyan választási rendszer kialakítása, amely a lehető legautentikusabban méri a népakaratot. Az ideális választási rendszer szociológiai értelemben a választópolgárokhoz igazodik. Természetesen a társadalom politikai tagolódása, a választópolgárok 'makroszintű' magatartása ciklusonként, sőt valamennyire hónaponként változhat. Egy-egy jelentős horderejű esemény is nagyban képes befolyásolni az emberek politikai pártokhoz való hozzáállását. (Ebből kiindulva ad absurdum minden választási időszakra más-más választási rendszer bevezetése lenne indokolt. Ez azonban rendkívüli mértékben sérti a jogállamiságot, továbbá aligha reális, hogy a mindenkori parlamenti többség a 'közjó' érdekében, ne pedig a saját győzelmét előmozdítva módosítsa a választási rendszert.) Például egy relatív többségi (egyéni körzetekre épülő) rendszer nem méri igazán objektíven a társadalmi akaratot egy olyan államban, ahol éppen az egyik esélyes párt elutasíthatósága rendkívül magas. (Lehet, hogy 30 %-nyi támogatottsággal egy relatív többségi modellben lehet nyerni úgy, hogy a társadalom 70 %-a kifejezetten határozottan elutasítja ezt a bizonyos politikai erőt.)⁴⁷

A kategória kapcsán az is megemlítenendő, hogy a választópolgárok kifejezetten a választópolgárok szervei, melyek a választások felügyelete révén a népakarat megvalósulásának letéteményesei.

46 Vö. POKOL Béla: Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme. *Jogelméleti Szemle*, 2010/3, 1–12.

47 Egyes választópolgárok határozottan rajonganak bizonyos pártokért. Mások vívódnak, hogy 2 közül melyiket válasszák. Elképzelhető, hogy néhány szavazó szimpatizál egy képviselőjelölttel, de listán (ha van) egy teljesen más politikai közösségre szavazna. Az sem példa nélküli, hogy egy választópolgár csak abban határozott, hogy melyik párt ne nyerjen. Ennek érdekében pedig akár szíve szerinti preferenciáit is módosíthatná taktikából. (Ez utóbbihoz persze rendkívüli fokú állampolgári tudatosság, tájékozottság és intelligencia szükségeltetik.) Ld. erről részletesebben CSERVÁK Csaba: Kategorikus és ordinális választási rendszerek. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/3, 27–40.

A választójog másik nagy szegmense témánk szempontjából a népszavazás: hazánk ismeri a nép által kezdeményezett referendum intézményét. Nemzetközi összehasonlításban az ezt kikényszeríteni tudó 200 000 választópolgár előírása méltányosnak tekinthető. A kizárt tárgykörök közül különösen a 'költségvetési vonatkozás' megfelel a nemzetközi trendeknek, és fontos garancia, hogy ezek magában az Alaptörvényben találhatóak. Az e sorok írója által kialakított 'in dubio pro plebe' (kétség esetén a nép javára) bíraskodási zsinórmérték segít a népakarat következetes kiteljesítésében, mert csak egy teljesen egyértelműen fennálló kizárt tárgykör esetén ítéli megtilthatónak a referendumot. Az alkotmányosság letéteményes öre, hogy a népfelség elvét a közvetett demokrácia szervei mellett a népszavazás lehetősége is erősíti.⁴⁸

7. A demokrácia

A demokrácia nem csupán a 'többség dönt' elvének szinonimája a modern alkotmányos államban. A demokrácia kifejezés a görög demos („emberek”) és kratos (hatalom) elemekből ered. A demokrácia eszerint értelmezhető az emberek hatalmaként, azaz olyan kormányzási formaként, amely a polgárok akaratától függ.⁴⁹ Adott országbeli elméleti vagy gyakorlati sajátosságai szerint a demokrácia elé számos – korlátozó vagy kiterjesztő – jelzőt illesztettek.⁵⁰ A demokrácia a szabadok egyenlősége és az egyenlők szabadsága, vagyis a szabadság rendje.⁵¹ A demokrácia a többség uralmát jelenti a kisebbség érdekeinek védelmével. Olyan választási rendszert kell megvalósítani, amely tényleg a többség győzelmét mozdítja elő – emellett megjeleníti a parlamentben a kisebbség szavát is. (Kisebbségen itt érthetjük a számszerű kisebbség mellett a nemzeti kisebbségek érdekképviselését.) Egyes választási modellekben fokozottan fennáll annak esélye, hogy a társadalom támogatottságának többségét nem élvező párt győzedelmeskedik. *Például, képzeljük el, egy*

48 A népszavazás hazai jogintézményéről ld. még TÉGLÁSI András: *A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Budapest–Győr, Gondolat Kiadó, 2015, 339–353.

49 Ez az Európa Tanács meghatározása. Ld.: <https://www.coe.int/hu/web/compass/democracy> (2022. 04. 28.)

50 Például deliberatív demokrácia, tartalmi demokrácia, eljárási demokrácia, irányított demokrácia, gyámkodó demokrácia, illiberális demokrácia, liberális demokrácia, konszenzusos demokrácia, konzociális demokrácia. Vö. MOLNÁR Attila Károly: *A tanácskozó demokrácia és a megváltó csevegés*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2014, 204.

51 Vö. SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Budapest, Korona Kiadó, 1997, 65–71.

relatív többségi rendszerben 'A párt' 100 körzetből 51-ben nyer, úgy hogy az összes kerületben a szavazatok 30 %-át szerzi meg. (Tehát összesítésben nagyjából 30 %-ot.) 'B párt' 49 körzetben a leadott voksok 60 %-át nyeri el, a többi kerületben 20%-át. (Ez országos szinten kb. 40 %-ot jelent) Tehát az adott államban egyértelműen támogatottabb párt nem jut kormányzati pozícióba a választási rendszer miatt. (Angliában többször valójában is a kevesebb szavazatot kapott párt szerzett többséget a parlamentben, például 1929-ben, 1951-ben és 1974-ben!⁵²)

A jogállamiság (konkrétan az abból levezetett jogbiztonság) elvét szolgálja, de a demokrácia elvét sérti, hogy a választási eljárásban nincs perújítási/újrafelvételi lehetőség.

Az új Ve. is – a korábbihoz hasonlóan – a 3 napos eljárási határidőket (mely eleve szinte abszurdan rövid) jogvesztőnek tekinti.⁵³ Ezen szabály generális jellege jelentős elméleti veszélyeket rejt magában, amelyek az alábbi gondolatmenettel igazolhatók. Amennyiben egy szoros verseny esetén választópolgárokat a szavazás napján ad absurdum emberrablással akadályoznak meg a voksolásban, még ha ezt később a büntetőbíróság az elkövetők több éves szabadságvesztésre ítéelésével kellő súllyal szankcionálja is, ennek nem lehet visszaható hatálya az eredményre nézvést. Annak ellenére, hogy mondjuk kétségtelen bizonyítást nyer, hogy az egyik párt győzelme a bűncselekménynek tulajdonítható. Bármennyire is groteszk példa ez, rámutat a jogvesztő határidők tarthatatlanságára. (A levezetés, emberrablás helyett behelyettesítve enyhébb súlyú bűncselekményekkel, sajnos már valamivel életszerűbbnek tűnik, és a választás teljes demokratizmusának komoly csorbulását jelentheti. És ehelyütt a fokozott óvatosságot a már sokszor említett jogtudat és jogi kultúra hiányosságai és a történelmünk említett rossz emlékü öröksége indokolja.) Amennyiben bizonyított bűncselekmény hatással lehetett a választási eredményre, és kvázi emiatt nem a többség nyert, az nagyon komolyan sérti a demokrácia elvét. Tegyük hozzá, hogy a korábban elemzett alkotmányjogi panasz kiterjesztően aktivista értelmezésével az Alkotmánybíróság – szélsőséges esetben – tudna orvosolni egy ilyen problémát.

Néhány évvel ezelőtt ezen problémára dolgoztam ki az alábbi de lege feren-

52 Ez persze nem teszi eleve „antidemokratikussá” a brit rendszert, de emlékeztet a fentebb említett elvre, miszerint az elemzett alapelvek soha nem nyilvánulhatnak meg tiszta formájukban. Magam egyébként nem tudok azonosulni azzal a tézissel, hogy csupán eljárási rendjében elegendő demokratikusnak lennie a választási rendszernek.

53 Már az is apró előrelépés az új törvényben, hogy az eredmény megállapítására 6 napot ad a választási bizottságoknak. Ld. Ve. 294. §.

da javaslatot. „Amennyiben a bíróság a választással kapcsolatban jogerősen bűncselekmény elkövetését állapítja meg, és a bűncselekmény a választás eredményét érdemben befolyásolta, az NVB határozatával megnyitja a jogorvoslati utat. A Ve. szerinti határidők a bírósági ítélet jogerőssé válásával kezdődnek. (Az ítélet jogerőssé válásától számított 3 napon belül lehet az NVB-hez fordulni. Az NVB határozatától számított 3 napon belül lehet az ügy érdemében az ügy elbírálásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz beadványt intézni.)”

A demokráciadeficit fogalmát a szakirodalom dominánsan az Európai Unió viszonyrendszerében taglalja,⁵⁴ de álláspontom szerint komoly létjoga lenne szuverén nemzetállamok belső viszonyainak görcső alá vételénél. Demokráciadeficitnek tekinthetjük leginkább álláspontom szerint:

Ha nem az győz a választásokon, akire a többség szavazott. (Akár a választási rendszer, de főleg választási csalások miatt.)

Az is aggályos, ha hosszú évekre eltolódik a parlament a népakarattól és nincs semmilyen korrekciós mechanizmus. Hozzátehetjük, főszabály szerint ezt a választópolgárok úgy szankcionálják, hogy a következő ciklusban nem az adott képviselőket/pártokat választják be a népképviseleti szervbe. A korrekció létjoga akkor erős különösen, ha 1. nagyon nagy mértékben és 2. nagyon hosszú időre tér el a parlament álláspontja a népakarattól.

De az is deficit, ha a többség akarata jegyében meghozott döntéseket 1. contra legem alkalmazzák. (Ez a kontinentális jog szellemiségétől merőben idegen.) 2. vagy pedig alkotmányos indok nélkül megsemmisítik. (Ennek kapcsán emlegethetjük a 'jurisztokráciát'.)

A 'deficit deficite', ha nemzetközi vagy európai uniós jogi kötelezettség túlzottan kiterjesztő értelmezése miatt nem a népakarat érvényesül.⁵⁵

54 Ld. például KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3, 143–161.

55 Utóbbi különösen érdekes kérdés; az Európai Unió (illetőleg nemzetközi szervezetek) demokratikus legitimitáció hiányában történő fellépése a szuverén nemzetállamok rovására megkérdőjelezi a demokratikus döntéshozatalt és ezáltal a népszuverenitást. *Sok helyen elkoppatott frázisként olvashatjuk „szinte szentírásként” leegyszerűsítve, hogy a nemzetközi jog, illetőleg az EU-jog elsőbbséggel rendelkezik a belső jog felett. Ez a kijelentés semmitmondó, tartama szinte üres. Miért mondhatjuk ezt?* Részint mert az hierarchia (elsőbbség) kérdésköre a nemzetközi jog belső jogra gyakorolt hatásainak csak csekély részénél jelentkezik. Mászt jelent az elsőbbség jogalkalmazásban. Teljesen más az értelme viszont a jogalkotásban. Következésképp mászt jelent az Alkotmánybíróság szemszögéből vagy egy rendes bíróság előtt. Ráadásul eltérő jogkövetkezmenyei lehetnek egy utólagos normakontroll eljárásban és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásban. (Mászt jelent a nemzetközi jog szemszögéből és a

8. A hatalommegosztás

A hatalommegosztás, a hatalmi ágak szétválasztása, valamint a hatalmi ágak egyensúlya egymáshoz szorosan kapcsolódó, összefüggő elméleti alapból eredő fogalmak. A hatalommegosztás elmélete, jóllehet a felvilágosodás terméke, gyakorlati megnyilvánulása sok évszázados múltra tekint vissza.⁵⁶ A megosztott hatalom szükségszerűen korlátozott, a hatalommal való visszaélés gátja, és így az önkényuralommal szembeni védekezés intézményesülése. Ezért egyértelmű, hogy fogalmi meghatározása előtt már jóval a törekvések

belső jog szemszögéből.) Lényeges a különbség egy nemzetközi *ius cogens* szabály és egy kétoldalú nemzetközi szerződésen alapuló szabály között. másként vetődik fel az elsőbbség egy alkotmányi normával, másként egy miniszteri rendelet rendelkezésével, és megint másként egy uniós rendeleti szabállyal szemben. Ráadásul az elsőbbségnek többféle típusa is van. Blutman László kiemelkedő akadémiai doktori disszertációja rendkívüli mélységben veti alá kritikai elemzésnek a gyakorlatot és a vonatkozó dogmatikai problémákat. Ld. BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek*. MTA doktori értekezés, Szeged, 2015, különösen 67–78.

56 A három klasszikus hatalmi ág már visszavezethető Arisztotelészig. Ő közügyekről tanácskozó testületet, a magisztrátusokat és az igazságszolgáltatás szervét említi meg, ami szinte teljesen megfeleltethető a törvényhozás – végrehajtás – igazságszolgáltatás hármásának. Arisztotelész a politeiát tekinti a helyes hatalmi berendezkedésnek, mely a demokrácia és az oligarchia ötvénye. Cicero *Az Állam* című művében a királyság, az arisztokrácia uralma és a demokrácia közöttes állam kiválósága mellett tesz hitet. E két elméletet bizvást tekinthetjük a hatalommegosztás előképének, hisz a vegyes állam csak a különböző tényezők jogkörének pontos elhatárolása, no meg szociológiai-politológiai értelemben véve a hatalomba való bevonása révén lehetséges. Polübiosz még tovább ment, és elméleteivel a klasszikusok következtetéseiig jut el. A különböző társadalmi erőknek szerinte ellenőrizniük, korlátozniuk kell egymást, ami a checks and balances megoldását előlegezi meg.

John Locke a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág mellett a föderatívát (külügyit) említi harmadikként, melyet talán tekinthetünk az összállami-külpolitikai szereppel (is) bíró, a kormányzati rendszerek tényezőjének tekintett államfői hatalom megfelelőjének. A nagy orákulum, Montesquieu a közismerttől némiképp eltérően törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különböztet meg. Utóbbin lényegében az igazságszolgáltatást érti, míg a másodikat a fejedelem tevékenységében látja megvalósulni, ami tehát voltaképp Locke hármásával megegyező rendszert hoz létre. (Megjegyzendő, hogy e korszakban a végrehajtó hatalom letéteményese az uralkodó, illetve az általa kinevezett apparátus volt, a gondoskodó állam hiányában pedig a fő végrehajtási feladatok a külpolitikára irányultak.) A törvényhozó hatalmat is szétválasztja a kétkamarás országgyűlés igenlése révén. Ld. erről még CSERVÁK Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. Jogelméleti Szemle*, 2002/1, 1–8.; ill. SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995, 19–47.

középpontjába került tényleges megvalósítása. A mai értelemben vett választójog kapcsán egyrészt a nép által megválasztott testület hatalommegosztási rendszerben betöltött helye a releváns számunkra, másrészt pedig a választási szervek státusza, függetlensége. Előbbire visszautalva: mit sem ér a közvetlenül, demokratikusan választott parlament, ha annak döntését egy másik hatalmi ág, demokratikus legitimitáció hiányában felülírja, illetőleg ignorálja.

A hatalom megosztása a történelemben rendszerint együtt járt a hatalom sajátműködési formáinak (funkcióinak, ágainak) elválasztásával. A monofunkcionális hatalommegosztás viszonylag ritka, kevés példa volt rá, hogy a hatalom azonos szegmensén szimmetrikusan osztoztak volna bizonyos szervek. (Talán a római közjog konzuljainak kollegiális viszonya említhető példaként.) Tág értelemben az is hatalommegosztás, ha többen töltenek be egy pozíciót. Ebből az aspektusból nézve fontos, hogy a választási bizottsági tagságot többen töltik be; a kollektív bölcsesség mellett azért is, mert így egy személy esetleges elfogultságát jobban ellensúlyozza a testület többsége.

A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett talán célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát használni, több szempontból is. Egyrészt azért, mert az e jelszót lobogójukra író törekvők gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozták elő, a három tényezőnek egy gyűjtőmagban való központosulásával szemben indítottak harcot, tehát nem a különböző hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzték ki célul.

Másrészt a javasolt fogalom jobban összefér a hatalmi ágak egyensúlyának kategóriájával. Ez utóbbi ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén valósulhat meg, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is. Montesquieu hatalommegosztást megalapozó nézetrendszere is ilyen elvi alapon áll. Az egyensúly fontos tényezője, hogy az egyes hatalmi ágak ne emelkedjenek túlhatalomra a többivel szemben, ennek azonban szavatosa a különböző szervek egymást 'kordában tartó' jogosítványainak rendszere. Ez utóbbira jellemző példa a kormány leszavazása, valamint a parlament feloszlásának lehetősége. (A magyar kormányzati rendszerben a konstruktív bizalmatlanság intézménye, valamint a parlament Kormány általi fölloszlásának úgyszólván kizárt lehetősége⁵⁷ révén beszélhetnénk a hatalmi ágak elválasztásáról, azonban a kettő közötti viszonyrendszere eltérő a veszélyhelyzet idején a hagyományos jogi helyzethez képest.⁵⁸

57 Legföljebb úgy képzelhető el, ha a Kormány közreműködik diszfunkcionálisan abban, hogy adott év márciusának legvégéig ne legyen költségvetési törvény.

58 SIMICSKÓ István: *Kihívások, veszélyek – kontra védelmi képességek*. Debrecen, DELA, 2021, 52–57.

Azért is célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásáról beszélni, mert hogy hány hatalmi ág van, az az egyes alkotmányos rendszerek függvénye, azonban funkció egységesen csak e három fajta lehet. (Az egyes funkciókat tehát több ág valósíthatja meg, főképp a végrehajtás diffúz rendszere oszolhat meg több központ között.) A legtágabb értelemben önálló hatalommegosztási tényezőnek tekinthetünk minden olyan állami szervet, amely döntéseiben nem utasítható, vezetője nem leváltható, független hivatala, elkülönült költségvetése van. Ilyennek sorolhatjuk be a választási bizottságokat, élükön az NVB-vel és a Nemzeti Választási Irodát, amely autonóm államigazgatási szerv. A választási bizottságok független közjogi testületek, a választási irodák viszont klasszikus államigazgatási/közigazgatási szervek. Előbbiek kvázi igazságszolgáltatási, utóbbiak végrehajtási funkciót töltenek be. Magam korábban igen kritikusan publikáltam a választási szervek függetlenségének, infrastruktúrájának problémáiról.⁵⁹ A jogalkotó e kérdésben sokat lépett előre. Abban igen sajátos megoldást választott, hogy az NVB költségvetése van az NVI-ébe építve, az pedig az Országgyűlés fejezetében található. Kiemelendő, hogy a közigazgatási funkciójú NVI a kormányzattól is független, elnökét a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre a miniszterelnök javaslatára.⁶⁰ Mint korábban taglaltuk, a választási bizottság tagjainak nincs passzív választójoguk. Ezt formailag kritikának vetettem alá, de ehelyütt álljon a csattanó: ezzel tartalmilag teljesen egyetérthetünk. Nem várható el ugyanis a választások objektív felügyelete attól, aki jelöltként vesz részt a folyamatban. Ennek viszont az lenne a megfelelő rendezése, ha az előbbieket az Alaptörvény tartalmazná a választójogból kizártak között.⁶¹ És mivel egyetlen szerv vagy személy besorolása sem lehet alacsonyabb, mint azé, mely fölött felügyeletet gyakorol, a korrekt megoldás az volna, ha az NVB tagjait az országgyűlési

59 CSERVÁK Csaba: *Közjogi rendszerünk mostohagyermekai: a választási bizottságok. Jogelméleti Szemle*, 2009/2, 1–14.

60 Ez némileg a bibói gondolat mentén haladva a „szakmai” közigazgatás és a végrehajtás között is hatalommegosztást teremt. Ld. BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, kézirat, 278. Bibó Magyary Zoltánra is hivatkozik e körben.

61 Figyelemre méltó, hogy a korábbi Ve., az 1997. évi C. törvény 22. § (2) értelmében a választási bizottságnak nem lehetett tagja a [...] *választókerületben induló* jelölt. Ez nem zárta ki, hogy egyik körzetben induló jelölt a másik körzetben választási bizottsági tag legyen, de álláspontom szerint a helyes értelmezés alapján – az (NVB-jogelőd) OVB országos hatáskörű és illetékességű lévén – az országos szintű választási bizottsági tagok sehol az ország területén nem lehettek jelöltek. (Némileg megengedőbb értelmezés, hogy a választókerület az országos szint tekintetében az országos lista volt, így az OVB-tagok az országos listán nem lehettek jelöltek.)

képviselőkével egy tekintet alá eső jogállás illetné meg. Ez következne abból is, hogy a választási időszakban a mentelmi ügyekben az NVB jár el, anélkül, hogy jelenleg a tagoknak lenne mentelmi joguk. A „*nemo plus iuris*” regula⁶² közjogi leképeződéseként azzal lehetne a gordiusi csomót átvágni, ha a mentelmi joggal járna együtt a kvázi képviselői besorolás.

Az amerikai *checks and balances, fékek és egyensúlyok* elmélete sokban megegyezik az előbbiekkel, általában annak szinonimájaként emlegetik, mindazonáltal némelyek érdekes módon különbözőnek vélik azoktól.

Eszerint a különböző hatalmi tényezők a kölcsönös függés viszonyában vannak, egymásra utaltan működnek. A hatalmi funkciókat a javasolt megoldáshoz hasonlóan megkülönbözteti a hatalmi ágaktól. Nem az egyes szervek határozataiban manifesztálódó döntéseket tekinti önálló egésznek, hanem az adott ügyre vonatkozó összes olyan döntést, melyet a meghozatalra vonatkozó eljárás fűz egységbe.⁶³ Ebben a megközelítésben voltaképp az is a *checks and balances* kategóriájába tartozik, hogy a médiával kapcsolatos jogorvoslatok elbírálásának hatásköre főszabály szerint az NMHH-hoz és annak Médiatanácsához tartozik, de választási időszakban az ilyen ügyeket a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Az igazságszolgáltatás funkciójával, a bíróság hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepével szorosan összefügg, hogy a választási jogvitákban is a végső szót a bíróság mondja ki. Bizonyos értelemben e körbe sorolhatjuk, hogy az NVB elvi jogértelmezése, az 'iránymutatás' nem köti a bíróságokat, azok jogosultak önálló interpretáció kialakítására.⁶⁴ Egyfajta hatalommegosztás jött létre az igazságszolgáltatáson belül is, elkülönült a szakmai (Kúria elnöke) és szervezeti irányítás. (Országos Bírósági Hivatal elnöke). Utóbbi dönt az alsóbb szintű bírák jelöléséről.⁶⁵ Ez

62 *Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet.* (Senki több jogot másra nem ruházhat, mint amennyivel önmaga rendelkezik.) Ld. FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 311–312. Joggal vetődhet fel a klasszikus római jogi regula általános jogelvként való használata és közjogi alkalmazása.

63 SÁRI i. m. 46–47.

64 Ld. Ve. 51. §. A korábbi törvény szerinti jogértelmezés, az állásfoglalás tekintetében nem volt egyértelmű, hogy az kötelező-e a bíróságokra nézvést. Eszerint a OVB állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében; az állásfoglalás iránymutató jellegű, az ellen jogorvoslatnak helye nincs; az állásfoglalást a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. (1997. évi C. törvény, 90/A. §.) Álláspontom szerint, ha valami ellen nincs jogorvoslatnak helye, abban implicite benne foglaltatik, hogy az kötelező. (Különb. miért vetődne fel egyáltalán a jogorvoslat létjoga?)

65 Vö. VARGA Zs. András: *Az igazságszolgáltatás átalakítása.* In: FEJES Zsuzsanna et al.

érinti konkrétan a választási eljárást is; a választási bizottság hatáskörétől és illetékességétől függ, hogy jogorvoslati fórumként melyik bíróság jár el.