

MTA Law Working Papers
2024/7

**Gondolatok a kötelező szavazás alkotmányossága
mellett**

Kaisinger András

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
HUN-REN Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

Kaisinger András

Gondolatok a kötelező szavazás alkotmányossága mellett

BEVEZETÉS

Anna Śledzińska-Simon és Pap András László 2017 során egy szokatlan, drasztikusnak tűnő javaslattal álltak elő az „újpopulizmus” és az illiberalizmus terjedésének megfékezésére vonatkozólag. Vitaindítónak szánt elemzésük lényegi állítása, hogy a népesség belső megosztására és politikai kiábrándítására játszó, magát demokratikusan legitimálni igyekvő, ugyanakkor az alkotmányosságot foglyul ejtő illiberális állam kiépülésének és fennmaradásának hatékonyan veheti elejét egy tizenkilencedik század vége óta használatos intézmény, a kötelező szavazás.¹ Három évvel később a magyar-lengyel szerzőpáros meglátásaihoz hasonló érveléssel állt elő Anthoula Malkopoulou is.² Az idehaza ritkán emlegetett, ma a Föld államainak több mint tizedének jogát képező³ – ám mindössze ezek töredékében hatékonyan kikényszerített – szabályozási megoldás ilyen kontextusban való tárgyalása keltette fel kezdeti kíváncsiságom. A kötelező szavazással ennek hatására, 2022-ben, a 36. Országos Tudományos Diákköri Konferenciára írt pályamunkámban⁴ kezdtem tudományos igénnyel foglalkozni.

Az érdeklődésem csak tovább fokozta az, mikor szembesültem vele, hogy a hazai szakirodalomban milyen elutasítás övezi az említett kötelezettséget (például mint „*művi dolog*”)⁵, ha egyáltalán szó esik róla. Minderre, illetve arra tekintettel, hogy a javaslatok alapján a kötelező szavazás funkciójában lejátszódó lehetséges hangsúlyeltolódásnak vagyunk a szemtanúi, úgy véltem, hogy interdiszciplináris megközelítéssel célszerű kísérletet tennem egy olyan elméleti keret felállítására, amelyre a későbbiekben is hagyatkozhatok. Eredeti kutatásom így két főkérdést választott magának. Az első, úgynevezett igazságossági kérdés alapján azt vizsgáltam, hogyan volna igazolható az intézmény a XXI. században az egyén és állam viszonylatában. Másodszor, a pályamunka demokratikus önvédelemről szóló fejezetében a kötelező szavazás tekintélyelvű populizmus visszaszorítására való alkalmassága került terítékre, melynek keretében a militáns demokrácia elméletén belül kerestem helyet az intézménynek, javaslatot téve az inkluzív militáns demokrácia kategóriájának használatára.

A pályamunkám elkészülte óta folytatott kutatásom alapjogi dogmatikai fókuszot kapott azzal, hogy elsődleges célja a kötelező választási részvétel egy hipotetikus magyar szabályozási koncepciójának az alkotmányossági vizsgálata a szükségességi-arányossági teszt keretében, felhasználva az OTDK-ra készült dolgozatban lefektetett fogalmi rendszert. Az alábbiakban ennek eddigi főbb gondolati csomópontjait fogom ismertetni.

A KÖTELEZŐ SZAVAZÁS MINT GYŰJTŐFOGALOM

A dolgozat kereteit szétfeszítené egy alapos jogtörténeti összefoglaló a választásokhoz kapcsolódó modern választópolgári kötelezettségekről, így most csak azt elevenítem fel, hogy több, mint százéves

¹ PAP András László – ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna, *Mandatory Voting as a Tool to Combat the “New Populism”*. In: <https://web.archive.org/web/20230127113304/http://www.iconnectblog.com/2017/04/mandatory-voting-and-the-new-populism/>. (A kutatás ideje: 2024.04.21.)

² MALKOPOULOU, Anthoula, *Compulsory voting and right-wing populism: mobilisation, representation and socioeconomic inequalities*. Australian Journal of Political Science, 2020/3. 276–292. o.

³ CIA, *Field Listing – Suffrage*. In: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/suffrage/>. (A kutatás ideje: 2024.04.21.)

⁴ KAISINGER András Dominik, *A kötelező szavazás elméleti megközelítése – vízió egy új demokráciáról?* A 36. Országos Tudományos Diákköri Konferenciára készült pályamunka. Kézirat. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2022.

⁵ KUKORELLI István, „*Miért nem figyeltek a tűzoltókra?*”. In: MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter (szerk.), *Mérlegen az Alaptörvény – Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. Orac Kiadó, 2013. 54. o.

gyakorlatról beszélhetünk egyes országok vonatkozásában. A kötelező szavazás két úttörőjének gyakorlatával, az intézményt országos viszonylatban 1893-as alkotmányrevíziója keretében elsőként bevezető Belgiummal és az azt 1924-es választási törvényével adoptáló Ausztráliával szokás példálózni.⁶ A Magyar Királyságban egy 1918-ban elfogadott és a király által szentesített, ámde választást meg nem ért választójogi törvény vezetne volna be a kötelező szavazás intézményét, majd a törekvést a Horthy-rendszer kormányerői élesztették fel, immár a megvalósításig juttatva az ügyet.⁷

A kötelező szavazási rendszerek közötti első különbségtétel aszerint alakul, hogy jogi előírásen nyugszik vagy politikai nyomásgyakorlásból fakad a választáson való részvétel kötelező jellege. A korábbiakban személy szerint a nem jogi előírásen alapuló, de ténylegesen megvalósuló formát a *kvázi kötelező szavazás* kifejezéssel írtam le ezt – az államszocialista diktatúrák csaknem teljes részvételi adataira gondolva –,⁸ ennél azonban meglehet, hogy pontosabb és szemléletesebb az Elzbieta Kuzelewska által használt *jogi* és a *politikai* kötelező szavazás elhatárolás, amely kapcsán hangsúlyozza a szerző, egy demokratikus jogállamban egyedül az első képzelhető el.⁹ Érthető módon a továbbiakban a jogi kötelező szavazási rendszerek elméleti típusait veszem számba.

A *tág értelemben vett kötelező szavazás* intézményének – ideértve az összes választópolgárokat terhelő kötelezettséget, amelyekkel a választási részvételt kívánják fokozni – különböző eseteit különíthetjük el aszerint, hogy pontosan milyen magatartást követel az előíró norma. A szavazás pillanatától lehető legtávolabbi, ámde a részvétel növelésének célját közvetve magában hordozó kapcsolódó kötelezettség lehet a kötelező előzetes választási regisztráció, ami tehát céljában rokonítható a kötelező szavazással, mégsem teljesen szerencsés összemenni vele.¹⁰ Úgy gondolom, ehhez képest a következő bekezdésben ismertetésre kerülő formák egyikével (kötelező választási megjelenés) határos – nem feltétlenül azonos – esetet fedne viszont le a választás napjára szóló kötelező regisztráció esete.

A *szűkebb értelemben vett kötelező szavazás* fogalmi csoportjába sorolom a *kötelező választási részvétel* esetkörét, ami a gyakorlatban a szavazás titkosságának köszönhetően a leginkább elterjedt szabályozási megoldás. Mint azt már említettem, Belgium mellett – a többségi álláspont szerint – Ausztrália gyakorlata is kötelező választási részvételt valósít meg.¹¹ Ebben az esetben a kikényszerített kötelezettség a szavazási eljárásban való legalább formális részvételre terjed ki, noha jellemzően a norma magára a szavazás aktusára nézve fogalmazza meg a kötelező jeleget. Ennek az engedékenyebb, puhább esetét nevezhetjük *kötelező választási megjelenésnek*, ahol a választópolgár azonosítását követően visszautasítható volna¹² a szavazólap felvétele.¹³ Hollandia egykori szabályozása ebbe a kategóriába tartozott, s minden bizonnyal nem független ettől, hogy a kötelező

⁶ PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *Appendix G – Countries with compulsory voting*. In: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/em/elect04/appendixg (A kutatás ideje: 2024.04.21.).

⁷ Lásd különösen: 1918. évi XVII. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 153–159. §, 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 9. és 203. §.

⁸ KAISINGER: i. m. 16. o.

⁹ KUZELEWSKA, Elzbieta, *Compulsory Voting in Belgium. A Few Remarks on Mandatory Voting*. Białostockie Studia Prawnicze, 2016/A. 37. o.

¹⁰ HILL, Lisa – LOUTH, Jonathon, *Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness*. Kézirat. University of Adelaide, Australasian Political Studies Association Conference, 2004. szeptember 29. – október 1. 19–20. o.

¹¹ HILL, Lisa, *Compulsory voting in Australia: A basis for a 'best practice' regime*. Federal Law Review, 2004. 481. o.

¹² Hill Lijphart nyomán arról ír, Belgiumban kifejezetten csak megjelenési kötelezettségről szól a norma. Lásd: HILL (2004): i. m. 495. o. Ez alkotmányi szinten semmi esetre sem igaz, Helen Pringle pedig a belga választási kódexben sem találja ennek nyomát. Lásd: PRINGLE, Helen, *Compulsory Voting in Australia: What is Compulsory?* Australian Journal of Political Science, 2012/3. 432. o.

¹³ Az előző lábjegyzetben ismertetett félreértés oka lehetett, hogy Lijphart csak gondolkodott arról, hogy a szavazólap felvételének visszautasítása egy még kisebb sérelemmel járó formáját jelentheti a kötelező szavazásnak. Lásd: LIJPHART, Arend, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*. American Political Science Review, 1997/1. 11. o. 23. lábjegyzet.

szavazás többi esetét megkülönböztették elméletben a sajátjuktól.¹⁴ Érdemes kiemelni, hogy Hallók Tamás a kötelező szavazás megnevezésben rejlő pontatlanságot felfedezi ugyan, de az ehelyett javasolt „kötelező megjelenés” alatt valójában pont az általam kötelező választási részvételként meghatározott – nem megjelenési, hanem alaki részvételi kötelezettséget előíró – esetet jelöli meg,¹⁵ ezzel elfedve a szűkebb értelemben vett kötelező szavazás alatt elméletileg szóba jöhető másik kategóriát.

Végül beszélhetünk a *szigorú értelemben vett* vagy *tulajdonképpen kötelező szavazásról*, amelynek lényege, hogy a jogi norma teremtette elvárásnak csak érvényes szavazatot eredményező magatartással lehet megfelelni. Ez utóbbi kategóriának egy jogállami és papíralapú szavazást bonyolító¹⁶ államban, ahogy utaltam rá, nem merül fel a gyakorlati jelentősége, hiszen, ha a szavazásra is irányul a kötelezettség, a részvételen túl a titkosság sérelme nélkül nem kényszeríthető ki több. A többségi állásponttal szemben mindenesetre van, aki úgy érvel, hogy az ausztrál kötelező szavazási rendszer valójában ebbe a csoportba tartozik, sőt, akár a titkosság általában véve vett megóvása mellett is kikényszeríthetőnek tartaná az érvényes szavazat leadására irányuló kötelezettséget.¹⁷

A fentieknek vegyes megvalósulási formája is elképzelhető, így volt ez Magyarországon is. Az egykori magyar kötelező szavazás jogalkotója észben tartotta azt, hogy míg a titkos szavazáson részt vevő választónak megadatik a tartalmi értelemben vett tartózkodás lehetősége a formális részvétel mellett is, úgy a nyilvános szavazások során ez hiányzik, a szankciót elkerülni igyekvő polgárt végeredményben jelöltek közti választásra kényszerítve. Ennek megelőzése érdekében mentesítő okot létesített a törvényalkotó a megjelenő, de szavazati jogát nem gyakorló választó javára.¹⁸ A helyzet orvoslási módját a törvénycikk indokolása úgy magyarázta, hogy az álláspontom szerint *mutatis mutandis* egy szavazási tartózkodással egyenértékű lehetőséget nem biztosító elektronikus szavazási módot alkalmazó kötelező szavazási rendszerben is megállna.¹⁹

Egy elképzelt és egyetlen jogszabályhelybe foglalt kötelező szavazási kötelezettséget megállapító norma hipotézisébe a választójogosultak mint alanyi kör²⁰ és a választások meghatározott csoportja mint tárgyi kör tartozik. Jellemzően az állam működése szempontjából legfontosabb, így föderatív államokban (mint Belgium és Ausztrália is) a szövetségi törvényhozás választásai kerülnek szabályozás célkeresztjébe.²¹ A diszpozícióban előírt magatartás, ahogy a különböző elméleti formákról való gondolkodás során szemléltettem, sokféle lehetne, ahogy a belga alkotmány²² vagy az

¹⁴ A hollandok saját rendszerüket elhatárolták mind a szavazat leadására irányuló, mind a szavazólap felvételére kötelező megoldásoktól, viszont Irwin szerint a szavazás titkossága mellett érdemi különbség nincs ezek között. Lásd: IRWIN: i. m. 313. o. 1. jegyzet.

¹⁵ HALLÓK Tamás, *Választási részvétel és alkotmányjog. A szavazási módok*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 114. o.

¹⁶ Elektronikus vagy digitális szavazásnál s ems zükségszerűen, lásd: NOTA és azzal ekvivalens opciók.

¹⁷ PRINGLE: i. m. 435–438. o.

¹⁸ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról, 172. § (3) bekezdés.

¹⁹ „A szakasz (3) bekezdése szerint az ellen a választó ellen, aki a szavazatszedő-küldöttség előtt megjelent, bár szavazati jogát nem gyakorolta, bírságoló eljárásnak nincs helye. Erre a rendelkezésre azért volt szükség, mert a javaslat 14. § szerint a szavazás általában, tehát nemcsak a titkos, hanem a nyilvános szavazás esetében is kötelező. Minthogy pedig a titkos szavazásnál a választó akadálytalanul megteheti azt, hogy olyan esetben, ha a jelöltek egyikének a politikai nézeteivel sem ért egyet, üres szavazatot ad le: a legnagyobb méltánytalanság volna, ha a nyilvános szavazásnál a választót arra kényszerítenők, hogy ilyen esetben bármelyik jelöltre is meggyőződése ellen szavazzon. Ilyen esetre tehát biztosítani kell a választóknak azt a jogot, hogy szavazási kötelezettségüknek egyszerűen csak a szavazatszedő küldöttség előtt való megjelenésükkel tehessenek eleget.” – 1925. évi XXVI. törvénycikk indokolása az országgyűlési képviselők választásáról, 10. fejezet 3. címhez fűzött indokolás.

²⁰ Előfordulhat, hogy a választójogosultak körénél szűkebbre szabják a kötelezettek címzetti körét. Erre példa Brazília alkotmánya, amely a 14. cikk 1. § II. pontjában az írástudatlanok, 70 év feletti és 16-18 év közöttiek számára teszi önkéntessé a szavazást.

²¹ Belgiumban Flandria a helyi választások vonatkozásában pont a közelmúltban döntött a kötelező szavazás eltörlése mellett. Lásd: VRT NWS, *Hervorming lokale verkiezingen krijgt groen licht: geen opkomstplicht, burgemeester min of meer rechtstreeks verkozen*. In: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/04/30/hervorming-lokale-verkiezingen-krijgt-groen-licht-opkomstplicht/>. (A kutatás ideje: 2024.04.21.)

²² Belgium alkotmánya (1831), 62. cikk 3. bekezdés.

ausztrál nemzetközösségi választási törvény²³ példája mutatja, általános jelleggel a szavazás kötelezősége jelenik meg a szövegben, így az elvárásnak való megfelelés a szavazási eljárásban való alaki részvételben merül ki. A távolmaradás esetére rendelt szankció mutatja a legnagyobb sokszínűséget, ám ezek aprólékos tárgyalásától két okból eltekintek. Egyrészt azért, mert az állampolgárokat állami szolgáltatásoktól vagy egyenesen választójoguktól megfosztó, karakteresen punitív célú jogkövetkezményeket aránytalannak, így alkotmányellenesnek tartom, másrészt pedig azért, mert a kimagasló hatékonyságú rendszerek mind pénzbírságon alapulnak. A régóta alkalmazó államok példája azt mutatja, hogy a szankció pusztá léte a fontos, súlyos jogi következményekre és bírságolási lázra sincs szükség.²⁴ Az állam kikényszerítési képességéhez vagy hajlandóságához tartozó kérdés, hogy teljessé teszi-e a kötelező szavazási rendszert szankció megalkotásával, ha pedig igen, akkor annak végrehajtására is csoportosít-e erőforrásokat. Amennyiben bármelyikre nemleges a válasz, azt gondolom, *de iure* és *de facto lex imperfecta* megvalósulási formájáról beszélhetünk az intézménynek.²⁵

Természetesen méltányos szabályozás nem képzelhető el anélkül, hogy a kötelezettség elmulasztását nyomós okkal ne lehessen kimenteni. Az ausztrálok a szavazástól való távolmaradás észszerű és elégséges okát (*valid and sufficient reason*) követelik meg, ennek törvényileg nevesített esete a vallási meggyőződés,²⁶ de a bírói gyakorlat a betegség vagy külső tényezőben rejlő fizikai akadályoztatottság mellett elismeri például a végszükség esetét is ilyen nyomós körülménynek.²⁷

VIZSGÁLT SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ

A fogalmi keretek felvázolását követően minden adott ahhoz, hogy meghatározzuk a következő elemzés tárgyául szolgáló fiktív magyarországi kötelező szavazási szabályozás körvonalait. A kötelező szavazási rendszerek közül a kötelező választási részvétel típusával dolgozom, tehát a kötelezettség bár a jogi szövegezés szerint a szavazásra vonatkozna, de a titkosság alapelveinek töretlen érvényesülése révén nem volna megállapítható, a választó érvényesen szavazott-e. A választások bármelyikét alapul vehetnénk, de a központi szerepe miatt kezdetben válasszuk az országgyűlési választásokat. A kötelezettség ugyanakkor nem minden választópolgárra terjedne ki, konjunktív feltételként a belföldi lakóhelyet is megkövetelnénk, hogy az állammal való közjogi kapcsolat mellett a mindennapi tényleges létérdekek intenzitására is tekintettel legyünk.

A szankciórendszer részleteinek kitalálása alaposabb mérlegelést követelne, most számoljunk azzal, hogy a pénzbírság mint szankció kiszabását megelőzné a hatóság mulasztó választópolgárral való kapcsolatfelvétele, amely intézményesített lehetőséget teremtene a kimentésre. Más szankciótypust nemcsak praktikus, de alkotmányossági szempontból is visszásnak tartanék; látni kell ugyanis, hogy a jogkövetés előmozdításához szükségesnél súlyosabb, pusztán büntető célt hordozó jogkövetkezmény aránytalan megoldásnak bizonyulhatna a szükségességi-arányossági teszt negyedik altesztje során. A kimentési okok állhatnának akár egy zárt, de kellően absztrakt szövegezésű elemekből álló, akár egy pusztán példálózó jellegű felsorolásban. Az is elképzelhető, hogy pusztán egy általános mentesülési klauzula kerülne rögzítésre, amelyet a gyakorlat töltene ki pontos tartalommal. A vallási ok mellett olyan esetek elfogadását lenne célszerű szorgalmazni, amelyek előreláthatatlan és tényleges akadályát képezték a választási részvételnek. A hatóság döntésével szemben természetesen biztosított lenne bírósági jogorvoslat.

A KÖTELEZŐ SZAVAZÁS ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK PRÓBÁJA

²³ Commonwealth Electoral Act 1918, 245. cikk (1) bekezdés.

²⁴ HILL (2004): i. m. 492–493. o.

²⁵ KAISINGER: i. m. 7. o.

²⁶ Commonwealth Electoral Act 1918, 245. cikk (14) bekezdés.

²⁷ Judd v McKeon [1926] HCA 33; (1926) 38 CLR 380 (11 October 1926) (a továbbiakban: Judd v McKeon ügy).

Ebben a fejezetben lépésről-lépésre igyekszem megvizsgálni, hogy a vázolt szabályozási megoldás hogyan szerepelne az alapjogi teszt különböző szintjein, mindenekeelőtt azonban a felmerülő előkérdéseket kell megválaszolni.

A javaslat formai vizsgálatára ehelyütt érthető okokból nem lehet sort keríteni, ettől függetlenül releváns kérdés, a jogforrási hierarchia mely fokán volna tanácsos bevezetni az intézményt. A legegységértelműbb helyzetet az Alaptörvénybe emelés jelentené, nem az alkotmányossági felülvizsgálat 24. cikk (5) bekezdés alapján való elkerülése miatt, hanem mert egyrészt ez támogatná az alkotmányi szinten való konfliktusmentes együtt értelmezését a jognak és a kötelezettségnek, másrészt a tapasztalat is azt mutatja, hogy erősebb hatást gyakorol a társadalomra nézve az alkotmányi szintű rögzítése a normának.²⁸ Mivel viszont – az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésével ellentétben – úgy gondolom, hogy a törvényi szinten való bevezetésnek sincs akadálya, ezért ezt illetően vállalom a nagyobb kihívást tartogató érvelési feladatot. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a jogforrási hierarchiában elfoglalt alacsonyabb pozíció a mindenkori országgyűlési többség pártpolitikai érdekei szerinti manipulációnak való magasabb fokú kitétséget is jelent, legyen szó akár az intézmény be-, akár kivezetéséről. Éppen ezért más ideálisként tételezett eljárás nem irányozható elő, mint egy rendes és inkluzív törvényalkotási folyamat, amely hatékonyan teret ad a deliberatív vitának, a tapasztalatok kiértékelésének is.

Tekintettel arra, hogy a választás módját egyértelműen meghatározó szabályról van szó, az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését követve a két érintett sarkalatos törvény, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) jönne számításba. Állítható, hogy az Országgyűlés az önkéntes szavazási rendszer ügyét a jogforrási hierarchia ezen szintjén látszólag eldöntötte azzal,²⁹ hogy a Vjt. 2. § (1) bekezdése kiköti, a „*választójog gyakorlása a választópolgár szabad elhatározásán alapul*”, míg a Ve. 2. § (1) bekezdés b) pontja a választási eljárás alapelvei között említi a választási eljárásban való önkéntes³⁰ részvételt. Észben tartva, hogy a kötelező szavazásról való kortárs hazai diskurzusról aligha beszélhetünk, amellett érvelek, hogy ezek a normák a jogellenes befolyás kizárására irányuló törvényi leképeződései a szabad választás elvének, nem pedig az alkotmányos játéktéren belül maradó kötelező szavazás elutasításának bizonyítékai. Mindemellett azonban a hatályos törvényi szintű szabályozással való összhang vizsgálatának annyiban értelmetlen túl nagy jelentőséget tulajdonítani, hogy az intézmény bevezetése esetén az ellentmondások feloldásra kerülnének.

1. A jogkorlátozás minősítése

Ahhoz, hogy megállapíthassuk, beszélhetünk-e alapjogsérelemről, egyfelől az alapjogot valószínűsíthetően korlátozó jogi aktust kell értelmezni, másrészt az általa érintett alapjog védett tartalmát szükséges feltárni.³¹ Amennyiben az alapjog alaptörvényileg oltalmazott tartalmát érinti a közhatalmi aktus megvalósította korlátozás, úgy az alapjogsérelem megállapítható és az alkotmányosság feltérképezésére a négy alteszt következik.

A) A sérelem azonosítása

A fentiek nyomán az első megválaszolendő kérdésünk, hogy hogyan érinti az egyént a kötelező választási részvétel. Feltéve, hogy maga is a részvétel mellett döntene, sehogy. Ha valamilyen érthető

²⁸ JENSEN, Christian B. – SPOON, Jae-Jae, *Compelled without direction: Compulsory voting and party system spreading*. Electoral Studies, 2011/4. 709. o.

²⁹ Hiszem, hogy Alaptörvény- és törvénykonform lehetne a kötelező szavazási rendszer alkotmány- és – idevágó – törvénymódosítás nélkül is.

³⁰ Úgy gondolom, az önkéntes részvétel törvényi szinten való hangsúlyozásával az Országgyűlés nem a saját, éppen törvényalkotó kezét köti meg a kötelező szavazás jövőbeni bevezetési lehetőségét illetően, hanem a közigazgatási és nem állami szereplők jogellenes ténykedését kívánja kizárni.

³¹ POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán, *Érvelés alapjogi jogvitákban*. Iustum Aequum Salutare, 2017/2. 112. o.

akadálynál fogva mégsem tud részt venni, a kimentés lehetőségének köszönhetően szintén nem éri joghátrány. Az a választópolgár viszont, aki magától nem kíván részt venni a választáson, már érezheti, hogy jogsérelmet szenved. Úgy hiszem, két különböző természetű kööttséget azonosíthat a választópolgár a kötelező választási részvételt illetően.

Egyrészt, a legtöbb esetben, beszélhetünk egy külvilágban felrajzolható, fizikai restrikióról, amely abban manifesztálódik, hogy a jogkövető magatartás adott helyen és behatárolt időszakban való megjelenést követel a jogalanytól. Amellett, hogy ez a korlátozás sem bagatellizálható el, azt gondolom, hogy az előreláthatóság, az időbeli lekötöttség rövid tartama, a kötelezettség felmerülésének ritkasága miatt nagyobb eséllyel igazolható az alkotmányossága, így a vizsgálat szempontjából csak másodlagos lehet a másik felmerülő jogsérelmhez képest. Ettől a felismeréstől vezérelve a gondolatmenetemben nem ennek a problémakörnek szánom a központi szerepet.

A külsődleges szempontot félretéve a kötelezettség belső hatására terelődik a figyelem, vagyis a választópolgár tudati viszonyulására. Egy akár a közügyek vitelében való közvetett részvételt, a választás jelenségét elutasító, akár az adott jelöltek közötti döntéstől irtózó emberben az ezekről való személyes meggyőződés a jogi kötelezettség diktálta magatartással kerül szembe. Fogalmazhatna úgy a választó, az igazságtalanság abban áll, hogy egyedül a saját felfogásával ellentétes cselekvéssel kerülheti el a szankciót jelentő pénzbírságot. Az önkéntes szavazási rendszerben szocializálódott emberben pedig hamar követi a fenti panaszt követően a kérdés, hogyha eddig megtehetette, hogy távol marad a szavazóhelyiségtől, akkor emögött az egykori cselekvési szabadsága mögött végső soron egy joga állhat. A jogász eggyel tovább megy, és még súlyosabbnak tűnő kérdést tesz fel arra irányulóan, hogyan lesz a választójogból hirtelen kötelezettség. Arra az álláspontra jutottam, hogy a probléma illetően keretezése könnyen félrevisz, így az elhamarkodott válaszadás helyett eltérő perspektívából közelítsük meg a felmerülő jogi feszültséget. A kulcsmozzanat az, hogy van-e a szavazati jog nemgyakorlásának alapjogi védelme. Ha igen, ez mely jog keretében valósul meg; a szavazáshoz való jognak létezik-e negatív oldala, másként, beszélhetünk-e nemszavazáshoz való jogról, amennyiben pedig úgy találjuk, igen, akkor az milyen védett tartalommal bír.

B) Van magyar nemszavazáshoz való jog?

Köszönhetően annak, hogy a vonatkozó népszavazási kérdés hitelesítését megtagadta az Országos Választási Bizottság, majd ezt követően kifogás előterjesztése mellett döntött a kezdeményező magánszemély, egyízben az Alkotmánybíróság elé került a kötelező szavazás ügye. Bár nem tanulság nélküli, de közel sem tartható utólag ideálisnak az ügy alapjául szolgáló népszavazási kérdés megfogalmazása: „*Akarja-e Ön, hogy Magyarországon a választójog gyakorlása – több más európai országhoz hasonlóan – állampolgári kötelezettség legyen?*”³² Az OVB a népszavazási kezdeményezés céljaként azonosította, hogy „*az aktív választójog gyakorlását az állampolgári jogok helyett az állampolgári kötelezettségek körében helyezze el*”³³ Az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása a helyzet illetően értékelésének egyenes következménye volt már, hiszen az alkotmánymódosítás a népszavazási kizárt tárgykörök közé sorolandó.

A kezdeményező kérdésmegfogalmazása rövid úton kisiklatta az ügyet, abból ugyanis valóban következhetett nyelvtanilag az a jogot kötelezettséggé átminősítő értelmezés, amely még az ausztrál kötelezettség-jog felfogásnak³⁴ is egy sarkos leegyszerűsítése lenne. Hallók Tamás a fenti ügyről nem tesz említést, de végül hasonlóképp feltételezi a választójog kötelezettséggé való átsorolásának szükségességét a szabályozás alkotmányossága érdekében, hiába érzékelteti, hogy a kötelező szavazás mellett is megmarad a választó döntési lehetősége.³⁵ Ezt a dogmatikai keretezést félrevezetőnek tartom. Úgy gondolom ugyanis, a kötelező választási részvételnél nem a korábbi jog alakul át

³² 234/2007. (VII. 31.) OVB határozat.

³³ 234/2007. (VII. 31.) OVB határozat.

³⁴ HILL, Lisa, *Does compulsory voting violate a right not to vote?* Australian Journal of Political Science, 2015/1. 68–69.

o.

³⁵ HALLÓK: i. m. 131. o.

kötelezettséggé, hanem a változatlanul fennálló jog mellett jön létre egy érintkező kötelezettség, amely az előbbi gyakorlását befolyásolja. Az Alkotmánybíróság azonban elfogadta az OVB alkotmánymódosítási szándékot detektáló narratíváját,³⁶ így nem kerülhetett sor arra a nemzetközi összehasonlításra sem, amelyből kiderült volna, pontosan mit ölel fel a kötelező szavazás átfogó kategóriája. Bodnár Eszter úgy fogalmaz, hogy a testület a kötelező szavazás intézményével szemben foglalt állást.³⁷ A fentiek tükrében ezt úgy pontosítanám, hogy az AB a szigorú értelemben vett kötelező szavazás alkotmányosságának gondolatát vetette el. Azért merek emellett érvelni, mert úgy gondolom, hogy nincs szükség a nemszavazáshoz való jog létének vitatásához ahhoz, hogy a részvételi kötelezettség békében megférjen a választójoggal.

A határozat érdeme ugyanakkor, hogy az AB legalább a nemgyakorlást illetően tisztább helyzetet teremtett: „[a] választójog részét képező aktív és passzív választójogi jogosultságok nem tekinthetők kötelezettségnek: minden választópolgár alapvető joga, hogy esetenként ne gyakorolja választójogának egyes részjogosultságait”.³⁸ Az tehát egyértelművé vált, hogy a szavazati jog nemgyakorlása alapjogi védelemben részesül, ez viszont több alapjog kalapja alatt megtörténhetett volna. Szerencsére mégis a fogalmi tisztaság győzedelmeskedett, és a szavazati jog negatív oldala, a nemszavazáshoz való jog léte nyert bizonyosságot. Az AB felfogásában „[a] választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát”.³⁹ Gyakorlás és nemgyakorlás tehát a jog pozitív és negatív oldalaként tapad egymáshoz, nincs szükség közvetítőre.

Felmerül viszont még egy kérdés: egy (szűkebb értelemben vett) politikai részvételi jognál milyen megfontolásból részesül alapjogi védelemben a választópolgár érdekérvényesítő képességét gyengítő elutasítása a gyakorlásnak? Azt gondolom, hogy a racionális politikai részvételi érdek és az egyéni meggyőződés konfliktusa sejlik fel a háttérben, a nemszavazáshoz való jog így végső soron nem más, mint speciális esete a lelkiismereti szabadságnak, amelynek lényege az AB értelmezésében, hogy „az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződéssel”.⁴⁰ Attól függetlenül tehát, hogy az eddigi magyar joggyakorlatban a választójog részeként került megfogalmazásra a nemszavazáshoz való jog, a természetének megértésében segítségünkre lehetnek azok az értekezések, amelyek más alapjogokból eredeztetve vizsgálják a nemgyakorlási jog létezését.⁴¹ Ezek közös pontja, hogy a gondolatszabadságból levezett valamely jog, akár a kifejezés szabadsága,⁴² akár a lelkiismereti szabadság részeként⁴³ gondolkodnak egy lehetséges nemgyakorláshoz való jogról. A magam részéről a belső meggyőződéssel való összefüggést a nemszavazás legitimálása szempontjából erősebbnek érzem, mint a nemgyakorlással csak esetlegesen együtt járó véleménynyilvánítási célt, így a későbbiekben érvelésemben a lelkiismereti szabadság különleges kifejeződéseként tekintek a nemszavazáshoz való jogra.

C) Minősítés

A fentiek alapján a nemszavazáshoz való jogot az aktív választójog negatív oldalának tekintem, amely részjogosultsággként a választónak azt a döntési szabadságát oltalmazza, hogy meggyőződése ellenére ne kényszerüljön szavazat leadására. A kötelező választási részvétel mint kötelezettség azonban – a magyar terminológia szerint – nem a választójognak, hanem a választójog gyakorlásának,

³⁶ 61/2007. (X. 17.) AB határozat.

³⁷ BODNÁR Eszter, *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 52. o.

³⁸ 61/2007. (X. 17.) AB határozat.

³⁹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [55].

⁴⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁴¹ Lásd pl.: LARDY, Heather, *Is There a Right Not to Vote?* Oxford Journal of Legal Studies, 2004/2. 318–319. o.

⁴² Lásd pl.: EASON, Ryan, *Get out the vote (or else): Testing the constitutionality of compulsory voting*. Southern California Law Review, 94. évfolyam 4. szám, 2021. 963–1004. o.

⁴³ Lásd pl. az EJEB későbbiekben hivatkozott döntéseit.

egészen pontosan a nemszavazáshoz való jog gyakorlásának a korlátozása. A párjaként annak, hogy a gyakorlás korlátozását jelenti a szavazni kívánó választópolgár számára a szavazóhelyiségben való megjelenés,⁴⁴ úgy ez is a választási eljárásból eredő korlátnak minősül. Az Országgyűlés a választójog gyakorlásának módjára vonatkozó és alaptörvényi alapelveknek megfelelő szabályok megalkotása során „széles döntési szabadsággal rendelkezik”.⁴⁵ Így tehát – az Alkotmánybíróság 61/2007. (X. 17.) AB határozatának megállapításával ellentétben nincs szükség alkotmánymódosításra, hanem – a többi eljárási szabállyal együtt sarkalatos törvényben rögzítésre kerülhet a választási részvétel kötelezettsége.

Megjegyzem, hogy egyetértek azzal az állásponttal, hogy a választójog korlátozása és a választójog gyakorlásának korlátozása között valójában csak a jogforrási szint különbözik, így az AB levélszavazás tárgyában hozott határozatával⁴⁶ ellentétben az alkotmányossági vizsgálat a gyakorlás korlátozását érintő eseteknél is elvégzendő, különben a jog biztosított védelmi köre, az alapjog tartalma zsugorodik.⁴⁷ Abban a nem kívánt esetben, ha a testület mégis fenntartaná az álláspontját, úgy látom, hogy könnyen vezethetne arra az érvelésre, hogy mivel a kötelező választási részvétel nem metszi az alapjog lényeges tartalmát, a megállapított kötelezettség csak érintkezik a választójoggal, következésképp pedig a szükségességi-arányossági teszt lefolytatásának sincs helye.

A minősítés eredményével már minden adott ahhoz, hogy az alapjogi teszt második lépéseként az intézmény alkotmányosságát tegyük próbára.

2. A demokráciavédelem mint legitim cél

A kötelező szavazás jelensége kapcsán csömlátás jellemző; a részvételi kérdés gravitációs tere dominálja az intézményről való diskurzust. Amennyiben belátjuk, hogy a magasabb részvétel a cél-eszköz relációban az utóbbi kategóriába tartozik, az aránytalanság nyilvánvalóvá válik. Természetesen lehet a részvétel önmagában vett értéke mellett érvelni, mégis szerencsésebb társadalmi kontextusában értelmezni a jelentőségét, így ugyanis felvázolhatjuk azt az összetett célrendszert, amely a kötelező szavazás instrumentumáért kiált. Fontos látni, hogy a túl absztrakt célhatározás gyengítheti a szabályozás alkotmányos túlélési esélyeit azáltal, hogy szélesebb mozgásteret hagy a jogértelmezőnek az alternatívák azonosítására,⁴⁸ a dolgozat keretei között a teljesebb kép érdekében mégis az elméleti aprólékosságnak kedveznek.

A XIX. század végi Belgiumban a három fő bevezetés mellett szóló érv a munkavállalók politikai részvételének munkáltatókkal szembeni védelme, a radikális pártok előretörésének megelőzése és a szavazatvásárlás visszaszorítása volt.⁴⁹ Valójában azonban ezek egy cél különböző szinteken való kikristályosodási pontjai: a demokrácia védelme húzódik meg mindegyik mögött. A gyengébbik fél oltalmazása a hatalmas politikai befolyásával szemben nem gesztus, hanem annak a tanulságnak a levonása, hogy nem lehet tartós az a demokrácia, amely az egyenlő méltóságú polgárokból álló politikai közösség tagjai tényleges részvételének lehetetlenülésébe ölte tett kézzel beletörődik. A kötelező szavazás így egyesek érvelése szerint pontosabban abból a felismerésből származik, hogy egyenlő politikai lények vagyunk.⁵⁰ Másrészt a választási csalások hatásának minimalizálása lehetővé teszi, hogy a népakarat a lehető legtisztább kinyilatkoztatást nyerjen a választáson, a torzítás kiküszöbölése mellett megerősítve az egyes szavazók képviseleti demokrácián belüli politikai esélyegyenlőségét, egyúttal fokozva az intézményekkel szembeni bizalmat, amely

⁴⁴ BODNÁR: i. m. 256. o.

⁴⁵ 63/B/1995. (IX. 23.) AB határozat.

⁴⁶ 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.

⁴⁷ BODNÁR Eszter – MÉCS János, *A választójog védelme az alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában*. Fundamentum, 2018/2-3. 23–25. o.

⁴⁸ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán, *Az alapjogi teszt újrafogalmazása*. Jogtudományi Közlöny, 2014/1. 26. o.

⁴⁹ KUZELEWSKA: i. m. 40–41. o.

⁵⁰ ORR, Graeme, *Compulsory Voting: Elections, Not Referendums*. Pandora's Box 2011. 22. o.

elejét veheti a politikából való kivonulásnak. A politikai lehetőségek egyenlősége fejeződik ki abban,⁵¹ hogy ténylegesen mindenkit urnához szólít a politikai közösség, hitet téve amellett, hogy egyetlen tagjáról sem mondott le. Végül a XX. század tapasztalatai után a szélsőséges, liberális demokráciával kritikus pártok felülreprezentációjától való félelem nem egyszerűen a status quo felborulásának, hanem a demokrácia és a jogállam elenyészésének képével párosul, ahogy azt az intézmény legújabb preventív célú alkalmazási kezdeményezései is mutatják.⁵² Mindhárom cél egy töről fakad tehát.

Azt javaslom, hogy ennek tudatában a demokratikus önvédelem fogalmát helyezzük a középpontba, annak is az inkluzív, politikai közösség általános bevonásán alapuló felfogását.⁵³ Felmerülhet a kérdés, hogy ez az értelmezési út nem siklatja-e ki az érvelést a választójog instrumentális igazolása irányában – a válasz álláspontom szerint nemleges. A demokrácia önvédelme ugyanis magában hordoz egy absztrakt alapjogvédelmi célt; a demokrácia kontinuitása a kivívott jogállam öre is azzal, hogy a fennálló alkotmányt védelmezi. Ezzel érvelésem ahhoz a felfogáshoz csatlakozik, miszerint a demokrácia és a jogállamiság védelme elválaszthatatlan.⁵⁴ Már a loewensteini elméletben sem önmagáért való a demokrácia harcias immunreakciója, hiszen az egyedüli átfogó védelemre érdemes abszolút érték az emberi méltóság individuális és kollektív dimenziója.⁵⁵ Ennek értelmében az egyén méltósága és annak társadalmi berendezkedésben való kifejeződése együttesen követel védelmet⁵⁶ magának. Úgy gondolom, az alapjogi és az instrumentális igazolás szintézisééről beszélhetünk azzal, hogy ebben a *demokráciavédelmi igazolás*ban a választójog mint a politika i egyenlőség primátust élvező forrása és a választójog mint az alapjogvédelem instrumentuma egyszerre van jelen; az alapjogi igazolás axiómáját érvényesnek fogadja el, ám a választás szerepét az emberi méltóságot és abból fakadó alapjogokat tiszteletben tartó jogrend fenntartása szempontjából, tartalmi megfontolástól vezérelve ítéli esszenciálisnak. A választójog ilyen igazolása nem sérti az alapjoggá válás egyirányú folyamatként való felfogását⁵⁷ sem.

Az emberi jogok és a demokrácia szembeállítása hamis ellentét a kötelező szavazás diskurzusában, hiszen kéz a kézben járnak.⁵⁸ Hill nézőpontja szerint a választójog következetes nemgyakorlása mindenekelőtt az egyenlő bánásmódhoz való jogot veszélyezteti, míg a részvétel új jogok elismerésének és védelmének a kovásza.⁵⁹ Ausztráliában alapjogi katalógus hiányában fokozott a jelentősége annak, hogy a választójog túlmutat önmagán, a vertikális elszámoltathatóság erősítésével a többi alapjog öre is lehet.⁶⁰

A fenti gondolatok érvényességét, a választójog alapjogvédelmi szerepét – amely a fentiek szerint a demokratikus önvédelem része – a kampánycsend alkotmányosságáról szóló határozatában a magyar Alkotmánybíróság is kifejezésre juttatta a következő mondattal: „[a] választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaraton alapuló létrehozását,

⁵¹ HILL, Lisa, *On the Reasonableness of Compelling Citizens to 'Vote': the Australian Case*. Political Studies, 2002/1. 92. o.

⁵² Lásd például: PAP – ŚLEDZIŃSKA-SIMON: i. m.; MALKOPOULOU (2020): i. m. 276–292. o.

⁵³ Az inkluzív militáns demokrácia kategóriáját a militáns demokrácia lehetséges új válfajaként azonosítottamkorábban: „A militáns demokrácia karakteresen exkluzív hatású megoldásaival ellentétes, általános és inkluzív jellege teszi indokolttá a kötelező szavazásnak, hogy az állampolgári közösség demokratikus elköteleződésére proaktívan építő önvédelmét az inkluzív militáns demokrácia útjának nevezzük a későbbiekben.” – KAISINGER: i. m. 37. o.

⁵⁴ JAKAB András, *Mit tehet az alkotmányjog a demokrácia és a jogállamiság eróziója ellen? A demokrácia és a jogállamiság védelmének elválaszthatatlanságáról*. Állam- és Jogtudomány, 2020/3. 77. o.

⁵⁵ BALTHASAR, Alexander, *The Austrian path to the constitution of 1 May 1934 – An application of the paradigm of 'Militant Democracy' just avant la lettre!?* Hungarian Journal of Legal Studies, 2020/2. 167–168. o.

⁵⁶ A védelemazonban – összhangban a kötelező választási részvétel jelentette megoldással – nem lehet mindenáron való, ez ugyanis a demokrácia elveinek feladásához vezetne. Lásd: BALTHASAR: i. m. 169. o.

⁵⁷ BODNÁR: i. m. 56. o.

⁵⁸ HILL, Lisa, *Compulsory voting and the promotion of human rights in Australia*. Australian Journal of Human Rights, 2017/2. 194. o.

⁵⁹ HILL (2017): i. m. 195. o.

⁶⁰ HILL (2017): i. m. 189. o.

illetve azon keresztül a Magyar Köztársaság demokratikus jogállamiságát garantálja”.⁶¹ Az alacsony részvételben rejlő demokratikus kockázat jelentőségéről szintén gondolkodott a testület, mikor megfogalmazta, hogy a „választások (...) lefolyásának és eredményes kimenetelének legfőbb feltétele a választópolgári részvétel”,⁶² a választástól való „teljes vagy nagyfokú tartózkodás ellehetetleníté, illetőleg kétségessé tenné a legitimált közhatalom létrejöttét”.⁶³ Tudjuk azt is, hogy a demokrácia az Alkotmánybíróság szerint védendő alkotmányos érték.⁶⁴ A fentiek egybeolvasása alapján arra jutunk, hogy a demokratikus önvédelmi cél legitimitásával nem szállna vitába az Alkotmánybíróság. A kötelező választási részvétel nem volna önkényes, az aktív választási regisztráció ügyével ellentétben ugyanis nem vagy nemcsak a tudatos vagy felelős állampolgári magatartás állami elősegítéséről szól,⁶⁵ hanem a demokrácia és az alapjogok védelméről.

Szétszálazható, hogy a demokratikus önvédelem fenti komplex célrendszerének milyen különböző rétegeit határolhatjuk el egymástól. Az absztrakciós skálán összes többi felett álló alkotmányvédelmi szinten túl is – ha mesterséges is az elkülönítés – a választás intézményének, a politikai közösségnek és az egyénnek az érintettsége szerint is beszélhetünk egyes kisugárzó alcélokról. Ami a választást illeti, a választás tisztasága és a választási csalások elleni harc mint az AB által is elismert legitim cél juthat az eszünkbe.⁶⁶ Szintén a választás tisztaságával függ össze a választási eljárásba vetett állampolgári bizalom növelése, ennek kapcsán az államnak a külföldi beavatkozások elhárítására való képessége.⁶⁷ Az egyén szintjét hangsúlyosan érintő alapjogvédelmi célt fentebb behatóbban ismertettem. A politikai közösség mindegyik tagját megillető politikai esélyegyenlőség mint elismerésre számot tartó alkotmányos érték legitimitása álláspontom szerint szintúgy igazolható lehet. Érvelhetünk ugyanis úgy, hogy az állam a részvétellel szemben ható politikai szocializációs hátrányokkal szemben rövid úton és közvetlenül így léphet fel az objektív intézményvédelmi kötelezettség részeként.

Belátható, hogy nehéz feladat egy fogalom alá sűriteni a kötelező szavazás bevezetése mellett szóló érveket, mégis úgy gondolom, hogy a demokratikus önvédelem kiállja a próbát. Ahogyan az egészség megóvása és a fertőző betegségek elleni védekezés megalapozhatja az állami előírást,⁶⁸ úgy az alapjogok általános védelme, a demokratikus jogállam – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő alkotmányos érték – fenntartása is legitim célként áll a jogkorlátozás mögött. A szabályozás motivációja nem a választópolgárok meghatározott csoportjának távoltartása a szavazóurnáktól,⁶⁹ akadály gördítése a jogok gyakorlása elé, hanem a létező társadalmi akadályok lebontása, a választójog gyakorlásáról való tudatos döntés meghozatalát segítő helyzet általános biztosítása a politikai közösség egésze számára, amelytől a társadalmi demokratikus immunrendszer megerősödése okkal remélhető.

3. Mobilizációs alkalmasság, védelmi alkalmasság – észszerű eszköz?

A magyar szükségességi-arányossági teszt második fokát jelentő alkalmasság valójában az észszerűség szinonimája abban az értelemben, hogy az analízis a választott eszköz azon képességének igazolására irányul, hogy racionálisan várható tőle a legitim cél sikeres beteljesítése.⁷⁰

Általános szempontként nézzük meg először, hogy a részvételre milyen hatást gyakorol egy kötelező szavazási rendszer. Amellett, hogy egy összetett célrendszert tételeztem, a részvétel növelésére irányultságát az intézménynek azért sem vitattam el a fentiekben, mert az ideális

⁶¹ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat.

⁶² 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

⁶³ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

⁶⁴ 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

⁶⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [73]

⁶⁶ 338/B/2002. (IX. 8.) AB határozat. Rámutatott: BODNÁR: i. m. 266. o.

⁶⁷ EASON: i. m. 982–985. o.

⁶⁸ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

⁶⁹ Minden jel arra mutat, hogy a tervezett választási regisztráció egy ilyen intellektuális cenzusnak volt szánva. Lásd: UNGER Anna, *Általános választójog és előzetes regisztráció*. Fundamentum, 2012/4. 29. és 39. o.

⁷⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2014): i. m. 25–26. o.

demokratikus működésnek kétségkívül sajátja a politikai közösség lehető legteljesebb bevonására törekvés. Nem mindegy, hogy a névlegesen vagy ténylegesen és hatékonyan kötelező szavazást alkalmazó államok csoportjának eredményeit vetjük össze az önkéntes kötelező szavazási rendszerekével. Az első esetben mindösszesen 7, a másodikban viszont már 24 százalékpont előny mutatható ki a kötelező szavazási rendszerekben tapasztalható részvétel javára.⁷¹ A kötelező szavazás kikényszerítése mellett kevésbé elkötelezett államok sorát gyarapította Ausztria egykori gyakorlata.⁷² Figyelemmel erre a tényre és a magyar társadalomhoz való viszonylag nagyobb földrajzi és kulturális közelségére az országnak, célszerű megnéznünk, hogy fennállása alatt milyen számszerűsíthető eredményeket mutatott fel az intézmény. Az eleve magasnak mondható osztrák részvételi hajlandóság mellett is úgy találják, hogy a ritka és gyenge kikényszerítés ellenére nagyjából 10 százalékkal növelte a részvételt a szabályozás.⁷³ Releváns és reménykeltő számunkra, a kutatók azt feltételezik, hogy olyan államban, ahol eredetileg alacsonyabb a részvétel, még magasabb növekedést és szélesebb demográfiai merítést tud elérni az intézmény.⁷⁴ A szakirodalomban elfogadott tény az is, hogy a kikényszerítés teljes hiányában is részvételnövelő hatással bír a kötelezettség jogi implementálása.⁷⁵ Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy az intézmény a politikai közösség nagyobb részének bevonására alkalmas, mint egy hagyományos, önkéntes részvételi modellnek megfelelő szabályozás. Ha az előbbiekre alapozva azt is tekintetbe vesszük, hogy a populáris mozgósítás mérséklő hatást gyakorol a politikára,⁷⁶ illetve azt, hogy hatásában a kisebb pártok megerősödésének kedvez,⁷⁷ így akadályozva a kormánypárti túlhatalom kibontakozását, akkor a társadalmi-politikai alkotmányvédelemmel való összefüggése, demokratikus önvédelemre való alkalmassága is igazolható a kötelező választási részvételnek.

Mielőtt az alábbiakban a teljesség kedvéért az egyes alcélokra is röviden kitérek, a részvétellel összefüggésben felmerülő alkalmassági kérdéseket ezen a ponton világosan elhatárolom a szükségességi szemponttól, majd válaszolom meg, immár csak az előzőekben foglalt állítások logikai magvára szorítkozva. Kiindulási pontunkat megismételve: a kötelező szavazás a részvétel fokozásának eszközeivel rendeli előmozdítani a demokrácia védelmének ügyét. Az ezzel kapcsolatban azonosítható alkalmassági kérdés viszont kétrétű: egyrészt igazolásra szorul, a teljeshez közelítő részvétel csakugyan oltalmazza-e a demokráciát (védelmi alkalmasság), másrészt az is levezetésre szorul, hogy a kötelezés a választói attitűd pontosan milyen okfolyamon keresztül befolyásolásával képes a részvétel tényleges növelésére (mobilizációs alkalmasság).

A védelmi alkalmasságtól elválik a védelmi szükségesség kérdése: a következő alfejeletben bizonyítandó, hogy egy vizionált kritikus pont alá csökkenés hiányában is megengedhető-e részvétel általános kikényszerítése. Az előbbi, védelmi alkalmassági szempont alátámasztására az egyes alcélok vonatkozásában is több, konkrét érvelést felvonultat a dolgozat, végső soron a legfőbb azonban az marad, hogy ahogy az egyeduralom és az arisztokrácia, az egyszemélyi és a csoportos döntések között is minőségi különbség áll fenn, úgy a politikai társadalom többsége vagy egésze általi döntéshozatal is eltérő mértékben felel meg a népfenség elvének. Azt, hogy a választási részvételt „*legközvetlenebb és legerősebb*” módon növelő jogi eszközzel van dolgunk,⁷⁸ még az intézmény kritikusai is elismerik.

⁷¹ HILL – LOUTH: i. m. 11–13. o.

⁷² HILL – LOUTH: i. m. 3. o.

⁷³ HOFFMAN, Mitchel – LEÓN, Gianmarco – LOMBARDI, María, *Compulsory voting, turnout, and government spending: Evidence from Austria*. Kézirat. In: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272716301487>. (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 22. o.

⁷⁴ HOFFMAN – LEÓN – LOMBARDI: i. m. 23. o.

⁷⁵ SCHWEBER, Howard, *Compulsory Voting*. Ticket for Univ. Md. Constitutional Schmooze – Feb. 2014. In: https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1191&context=schmooze_papers. (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 13. o.

⁷⁶ MALKOPOULOU (2020): i. m. 279–280. o.

⁷⁷ JENSEN – SPOON: i. m. 707. o.

⁷⁸ KUKORELLI István, *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet - A közjogász Almanachja*. Gabriel Méry-Ratio, 2014. 320. o.

A részvétel hatékony kikényszerítése pedig alkalmas annak megelőzésére, hogy valaha is a demokratikus eljárás delegitimációjával fenyegető kritikus szint alá csökkenjen a szavazók aránya, ezzel a védelmi alkalmasság próbáját kiállja az intézmény.

A következő szempont, a mobilizációs alkalmasság bizonyítására játékelméleti igazolás adható. Előzetesen, a következő képlet meggyőző erejét nem elvitatva emlékeztetek arra, hogy a választói attitűdök a „*legösszetettebb emberi viselkedésformák*” közé tartoznak,⁷⁹ így a lentiek inkább modellezik, semmint leírják a valóságot. A „public choice” iskola szemszögéből a választópolgár részvételi hajlandóságát meghatározó képletben ($PB+D-C>0$) négy elem azonosítható: először is a választás kimenetelének szavazat általi befolyásolhatóságának *valószínűsége* (P); a preferált és az elutasított opció győzelme esetére várt *haszon* különbsége (B); a részvételből közvetlenül származó *kielégülés* (D); végül pedig a szavazás *költsége* (C).⁸⁰ Ha a választópolgárt a választás eredménye hidegen hagyja, B értéke, ezzel együtt pedig PB szorzat is nulla: a választó közömbössége esetén tehát D és C különbségén múlik, részvétel mellett dönt-e.⁸¹ A kötelező választási részvétel úgy gondolom, jelentős változást hoz e kettő vonatkozásában azzal, hogy negatív tartományba tartozó értékek is valószínűbbé válnak. D esetében ez alatt azt kell érteni, hogy a politikai szocializációból fakadó, szavazáshoz kapcsolódó elégedettségérzet léte vagy foka mellett az állami kötelezés jelentette potenciális bosszúság miatti ellenszegülési vágygal is számolnunk kell. C kapcsán a negatív értéket az váltja ki, hogy a kilátásba helyezett szankció folytán terhesebbé válik a tartózkodás, vagyis a költségek pontosan a részvétel által mérsékelhetőek; a negatív érték kivonás előtt állása pedig természetesen a C elem részvételnövelő faktorrá alakulását vonja maga után. Esetünkben ez a hatás a legfontosabb, domináns részvételi ösztönző, ugyanakkor a többi elemre gyakorolt befolyást sem szabad figyelmen kívül hagynunk. Noha egy kötelező választási rendszerben P értelemszerűen veszt a súlyából a tökéletes részvételi arányhoz közeledve, tekintettel arra, hogy a kötelező szavazás a politikai kultúrát, a polgárok részvételi önképét és magatartását is formálja, nő a valószínűsége annak, hogy B nullától különböző értéket vegyen fel (vagyis preferenciákra tegyen szert a választópolgár), de annak is, hogy kötelességének eleget téve valamifajta elégedettséget, büszkeséget érezzen (D érték). Ezekről függetlenül is elmondható azonban, hogy egy hatékonyan kikényszerített és nem jelentéktelen súlyú szankció kilátásba helyezése önmagában képes fordítani a részvételi hajlandóságon, hiszen a képlet eredendően egyedüli kivonása helyébe összevonást léptet: ez logikailag igazolja az intézmény mobilizációs alkalmasságát is.

Ami a választás intézményéhez fűződő reményeket illeti, könnyebb a dolgunk. Logikailag belátható ugyanis, hogy alacsonyabb választási részvétel esetén a szavazatvásárláshoz hasonló csalások nagyságrendileg komolyabb torzítására képesek a választási eredményekben kifejezésre jutó népakaratnak. Azzal, hogy a választáson való részvétel költségét a kötelezettség a távolmaradás költsége alá csökkenti,⁸² illetve katalizálja a politikai szocializációt, annak a valószínűsége is mérséklődik, hogy a politikailag deprivált választópolgár számára pusztán áruba bocsátható jószágot jelentsen szavazatának értéke. A csalások számának redukálásából az is következik, hogy a korábbi áldozatok esetében visszanyeri a döntés valóban személyhez kötött jellegét azzal, hogy a szavazattal támogatott jelölről való elhatározás is a szavazó tudatában fog lejátszódni, amely fontos tartalmi eleme a választójognak.⁸³

⁷⁹ GALGÓCZI Eszter – VETŐ Balázs, *Választói magatartás elméletek: a szavazói viselkedés kiismerésének alapjai*. Pólusok, 2022/1. 43. o.

⁸⁰ GYÖRIVÁNYI Gábor, *A rendszerváltozás játékei*. Politikatudományi Szemle, 1993/1. 90–91. o.

⁸¹ GYÖRIVÁNYI: i. m. 91. o.

⁸² CORDOVA, Abby – RANGEL, Gabriela, *Addressing the Gender Gap: The Effect of Compulsory Voting on Women's Electoral Engagement*. In:

https://polisci.as.uky.edu/sites/default/files/Cordova&Rangel_Compulsory%20Voting_ID%20CPS-15-0568_website.pdf (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 6. o.

⁸³ BODNÁR: i. m. 43–44. o.

Az egyén egyenlőbb politikai érvényesülése szempontjából szintén ígéretes hozadékokkal kecsegtet a kötelező szavazás. Egyfelől a szavazási hajlandóság irracionálisát, amely abban rejlik, hogy a magához hasonló szavazópolgárok vélelmezett távolmaradása miatt saját szavazatának súlyát jelentéktelennek ítéli a választó, s végül ezért nem járul hozzá az általa kívánt képviselő felhatalmazásához,⁸⁴ a kötelező választási részvétel egy huszárvágással megoldja az általános megjelenés jelszavával. Másként megfogalmazva, eloszlatja az azt illetően fennálló bizonytalanságot, hogy megéri-e szavazni. Másrészt hatékonyan mozdítja elő a marginalizált társadalmi csoportok önérdék-érvényesítő képességét azáltal, hogy összezárja a nők, szegények, apolitikusok és a privilegizáltabb helyzetben lévők között látható részvételi ollót.⁸⁵ A túlnyomó többsége a kötelezés miatt megjelenő új szavazóknak él a lehetőséggel, hogy preferenciái szerinti képviselőt válasszon magának, hiszen – az osztrák példa szerint – minden tíz ennek hatására részt vevő polgárból pusztán másfél és három közé esik azoknak a száma, akik végül érvénytelenül szavaznak.⁸⁶ Az érvénytelen szavazatokhoz képest tehát a részvétel növekedése meghatározóbb.⁸⁷ Egy kifejezetten a női részvétel és a kötelező szavazás viszonyát vizsgáló kutatás a politikai informálódás és a kampányokban való részvétel vonatkozásában is emelkedett értéket állapított meg a kötelező szavazást alkalmazó államokban,⁸⁸ az intézmény kedvező következményei tehát a választás napján kívül is érzékelhetőek a társadalomban.

Összefoglalásképp rögzítem, hogy a kötelező választási részvétel a választás tisztasága megőrzésének, a politikai esélyegyenlőség támogatásának, utóbbi révén a népakaratnak megfelelő érdekképviselő létrehozatalának, végül az érzelmi politizálásra kevésbé nyitott választók szavazásra bírása révén a politika mérséklésének, így a demokratikus önvédelemnek alkalmas instrumentuma. Ezzel a második alteszt kritériumának megfelel az intézmény.

4. A politikai szempontból egyenlő részvétel szükségessége és alternatívája

A harmadik alteszt rendeltetése, hogy kiszűrje a cél elérésére alkalmas, de túlzó korlátozással járó szabályozási megoldásokat.⁸⁹ A magyar alkotmánybírói gyakorlat némi következetlenséget mutat ezen a téren, a legtöbb esetben azonban a testület a legenyhébb eszköztől eltérő, súlyosabb korlátozást jelentő, mégis elkerülhetetlen eszköz követelményét támasztja a vizsgálat tárgyával szemben.⁹⁰ A teszt logikailag két fázisra bontható: az első során a cél elérésére csakugyan alkalmas alternatív jogkorlátozási utak azonosítása történik, a második lényege pedig a lehetséges eltérő megoldások összevetése a jogalkotó választotta eszközzel a járulékos jogkorlátozások súlyossága alapján.⁹¹

A dolgot ezen a pontján könnyen széteshetne az egyes alcélok elérésére alkalmas hipotetikus eszközök azonosítása során. Érvelhetne valaki úgy, hogy az alkotmányvédelem célját már ellátja a bírói és a parlamenti út, hogy a választás tisztasága nem egy eszközzel lesz biztosítható, hogy a választók politikai egyenlőségének elégséges védelmét valósítja meg önmagában az általános választójog vívmánya, hogy a választók politikai deprivációja ellen és érdekeinek érvényesülése érdekében például megfelelő szociálpolitikával is felléphet az állam. Ezeknek a felvetéseknek természetesen van igazságmagva, ami mégis a kötelező választási részvétel szükségességének irányába mutat, az a tény, hogy egy olyan összetett, demokráciavédelmi célrendszert szolgáló megoldás, amelynek kiváltására alkalmas és az állam politikai kulturális és gazdasági helyzetétől

⁸⁴ HILL (2017): i. m. 193. o.

⁸⁵ HOFFMAN – LEÓN – LOMBARDI: i. m. 2. o.

⁸⁶ HOFFMAN – LEÓN – LOMBARDI: i. m. 14. o.

⁸⁷ Ahogy Hallók Tamás rámutat, ez két okra vezethető vissza: egyrészt az érvénytelen szavazatok nem mindegyike politikai tartózkodás eredménye, másrészt pedig a részvétel növekedése nagyobb mértékű, mint az érvénytelen szavazatok számának emelkedéséé. Lásd: HALLÓK: i. m. 128. o.

⁸⁸ CÓRDOVA – RANGEL: i. m. 27. o.

⁸⁹ POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2017): i. m. 111. o.

⁹⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2014): i. m. 29. o.

⁹¹ POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2017): i. m. 114. o.

független, magas hatékonyságú alternatívája meglátásom szerint nem azonosítható. Az egyén szempontjából érvelek úgy, hogy a rawls-i legnagyobb egyenlő szabadság elvének egy magasabb fokú kifejeződése a kötelező szavazási rendszerek azzal, hogy mindenkor addicionális védelmet jelentenek az individuum politikai deprivációjával szemben.⁹² A többletvédelmi érvelés nemcsak az egyén, de a választás és a demokrácia vizsgálati szintjét illetően is megáll.

A választásról az egyén és a demokrácia együttes érintése nélkül nehéz gondolkodni. Az általunk vizsgált esethez hasonló álláspontot tükröz az Alkotmánybíróság kampánycsendről hozott határozata, amelyben a választói akarat zavartalan kinyilvánítása érdekében találta a kampánycsend jelentette korlátozást szükségesnek minősíthetőnek egy demokratikus társadalomban abban az esetben, ha a törvényhozó a fenti érdek biztosításáról más választási eljárási garanciával nem gondoskodik.⁹³ Lefordítva, az objektív intézményvédelmi kötelezettség keretében a jogalkotót mozgástér illeti meg. Álláspontom szerint az objektív intézményvédelmi kötelezettség keretében kerülhet sor a kötelező szavazás bevezetésére is, többek között azért, mert a szavazatvásárlás a szabad választás elvét sérti,⁹⁴ ennek súlyát az eredmények vonatkozásában minimalizálni kell. Ennél is tovább megyek azonban, úgy érvelve, hogy a pártok által folytatott negatív részvételi kapacitálás semlegesítésére is ki kell terjednie a védelmi kötelezettségnek. Egyfelől ugyanis a választási részvételtől való távolmaradás a legtöbb esetben nem racionális döntés,⁹⁵ hanem társadalmi csoporthoz való tartozás kérdése. Meghatározóak az olyan hátrányos tényezők, mint például a rossz gazdasági helyzet.⁹⁶ A politikai esélyegyenlőség útjában tehát szocializációs tényezők is állnak. Ezek mellé bejönnek politikailag motivált, pszichés kényszerként csakugyan értékelhető esetek, értve ez alatt a demobilizációs stratégiákat, amelyek álláspontom szerint a szabad választás sérelméhez éppúgy vezethetnek. Látnunk kell, hogy mindig lesz adott csoportok társadalmi részvételében hatalomtechnikai megfontolásokból ellenérdekelte párterő. A politikai versenynek azonban politikai aktorok között kell lezajlania, ideális esetben tartalmi választási viták alapján, amelynek döntőbírói, nem pedig játékbábui a választók. A választási eljárás megalkotása során a jogalkotó nem lehet közömbös azzal szemben, hogy dedikált védelmi megoldás nélkül a demokratikus akaratképzés garanciális előfeltétele, a politikai közösség választási részvétele politikai erőforrások és érdekek vezérelte huzavonán múlik. Az állampolgárok közügyek alakításában való részvétele – az AB szerint is⁹⁷ – nélkülözhetetlen alappillére a részvételi demokrácia működésének. Ha pedig nélkülözhetetlen, az intézményvédelem keretében megelőző és diszkriminációmentes, általános jelleggel kell róla gondoskodni, előteremtése nem lehet politikai erőviszonyok, így a részvételi harc, mobilizációs és demobilizációs összecsapások esetleges kimenetelének függvénye.

Ha csak a választópolgár szintjén vizsgálódunk, figyelemmel arra, hogy jórészt környezeti szokások, nem egyéni elhatározás eredménye a részvételi hajlandóság, belátható, hogy az állam a kötelező szavazás bevezetésével minden választópolgár döntési szabadságának egyéni racionalizációját segíti elő. A választójogban kifejeződő döntési szabadság érvényre juttatása az intézményvédelmi kötelezettség értelme,⁹⁸ így úgy érvelek, hogy a kötelező választási részvétel a kampánycsend intézményéhez hasonlóan a hátráltató, zavaró behatásoktól oltalmazza a választópolgárt, de nemcsak a jelöltek közötti, hanem a szavazati jog gyakorlásáról való elhatározás önkéntes és tudatos meghozatalának az érdekében. A valódi választói egyenlőség⁹⁹ és esélyegyenlőség előmozdítása történik.

⁹² KAISINGER: i. m. 27–28. o.

⁹³ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat.

⁹⁴ BODNÁR: 44. o.

⁹⁵ HILL (2017): i. m. 193. o.

⁹⁶ HILL (2002): i. m. 84. o.

⁹⁷ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

⁹⁸ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [80].

⁹⁹ Rámutatok arra, hogy noha a választójog egyenlőségének mérsékelt felfogása uralkodik, amely csak a választást megelőző (*ex ante*) körülményekkel szemben támaszt követelményt, a kötelező választási részvétel az arányosan kialakított választókerületek mellett képes a választójog részvételtől függő egyenlőségéért is tenni. Az egyenlőségről lásd: MÉCS

Az intézmény demokráciavédelmi potenciálját illetően fogalmazhatunk úgy, hogy a bírói és a parlamenti alkotmányvédelem mellett hoz létre egy utóbbira kiható, mégis új, társadalmi-politikai alkotmányvédelmi szintet. Ismeretes a nézőpont, miszerint a választójog nemgyakorlása, szemben például a katonai szolgálat megtagadásával, senkinek a jogát nem veszélyezteti.¹⁰⁰ Ez azonban téves következtetés: a távolmaradás a politikai hatalom átcsoportosulásával jár,¹⁰¹ így, ahogy Lardy levezeti, a választók formális demokratikus egyenlőségét a szavazati jog gyakorlása erősíti, a nemgyakorlás pedig gyengíti, kritikus esetben alááshatja.¹⁰² Azzal, hogy az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a választástól való nagyfokú távolmaradás ellehetetlenítheti a legitim közhatalom létrejöttét,¹⁰³ a demokratikus működés szempontjából egy olyan kritikus részvételi pont létét ismerte el, mint a járványok megelőzése kapcsán a társadalom immunizált, oltott tagjainak száma esetén¹⁰⁴ tette. Vagyis beszélhetünk egyfajta *demokratikus nyájimmunitás*ról abban az értelemben, hogy a legitim rend fenntartásához, jogaink közvetett, demokrácián keresztüli védelméhez a választópolgárok nagyobbik hányadának részvétele szükséges. Az alkotmányos rend megőrzésének nem pusztán a fizikai védelmi képesség az előfeltétele,¹⁰⁵ hanem az is, hogy a politikai közösség a választáson való részvétellel mint egész őrizzék a demokrácia lángját. Ennek jövőre vonatkozó erős biztosítéka egyedül a kötelező szavazás meggyökereztetése lehet. Hiszen végső soron, ahogy Bodnár Eszter fogalmaz, „[a] választópolgár úgy járul hozzá a választás intézményének fenntartásához, hogy alapjogát gyakorolva részt vesz a szavazáson, megjelenik a szavazóhelyiségben és az általa preferált jelöltre, pártra szavaz”.¹⁰⁶

Logikusan merülhet fel a gondolatmenet e pontján, hogy az Alkotmánybíróság által felvázolt legitimációs választási válságra okot adó alacsony részvételtől az eddigi tapasztalatok alapján nem kell tartanunk. Ezt az elsőre nagyon meggyőzően hangzó empirikus ellenérvet sem szabad azonban tüzetes vizsgálat nélkül elfogadnunk; több probléma is következik ugyanis abból, ha belenyugszunk az implikált következményeibe. Mindenekelőtt emlékeznünk kell rá, hogy az intézmény nyújtotta védelem fogalmilag megelőző jellegű: általános biztosíték a bármikor kialakulható válsággal szemben. A mechanizmus hatályát aktiváló feltételhez (legyen az akár a választási részvétel korábbi választásokon tapasztalt, előzetesen megállapított trend szerinti vagy leendő választásra előrejelzett aggasztó mértékű csökkenése) kapcsolással időszakossá és ezzel kivételessé tenni csak látszólag lenne bölcs döntés, hiszen ez a megközelítés lényegi félreértésen alapulna. Egy állandó és százalékként kifejezhető részvételi arány, amelyet a demokrácia önvédelme és a legitimációs válság megelőzése szempontjából minimálisan szükségesnek ismerhetnénk el, csak önkényes és az intézmény céljáról megfelelő, formális szellemben fogant eszköz lehet, így az ilyesféle mágikus határértékről való elmélkedés egyszerre volna félrevezető és hiábavaló. A kötelező szavazást pusztán a *magas(abb) részvétel* elvárásához kötni – így beérni az intézmény rendkívüli, bizonyos alacsony részvétel hatására való használatával – azért is veszélyes, mert elmossa a demokrácia önvédelme érdekében való bevezetést motiváló tartalmi megfontolást: a demokratikus eljárás kiüresedésével, delegitimációjával és a népuralom ellenségeinek felülreprezentációjával szemben nem maga a részvétel oltalmaz, hanem az egyedül teljeshez közelítő részvétellel biztosan együtt járó *politikai szempontból való egyenlősége* a részvételnek.

A részvétel politikai szempontból akkor egyenlőtlen, amennyiben a szavazók és a nemszavazó választójogosultak választási preferenciái eltérnek. A szavazók és nemszavazók szimulált

János, *Constitutional Framework of Electoral System Change*. Doktori értekezés. Kézirat. Eötvös Loránd University, 2022. 63. o.

¹⁰⁰ GRAY, Anthony, *The Constitutionality of Australia's Compulsory Voting System*. Australian Journal of Politics and History, 2012. 605. o.

¹⁰¹ HILL (2002): i. m. 86. o.

¹⁰² LARDY: i. m. 312–313. o.

¹⁰³ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

¹⁰⁴ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

¹⁰⁵ 46/1994. (X. 21.) AB határozat.

¹⁰⁶ BODNÁR: i. m. 269. o.

szavazatmegoszlása közötti különbség 2006-ig nemzetközi viszonylatban átlagosan nagyjából 8% volt választásonként, ami azt jelenti, hogy a 75%-os választási részvétel teljes részvétele emelése a választás eredményét átlagosan 2%-nyit rendezné át.¹⁰⁷ Belátható, hogy egy választás kimenetele, egy ahhoz fűződő mérőföldkő elérése gyakran kevesebben múlik, mint két százalék: elég arra gondolnunk, hogy az alkotmányozó többség kormánypártok általi megszerzése az elmúlt választások alkalmával közel sem volt biztos. Bár a hazai viszonyokat illetően kevés adat áll a rendelkezésünkre, az 1998 és 2006 közti információkból kiolvasható, hogy a szavazók és nemszavazók szimulált szavazatmegoszlása közötti különbség a nemzetközéhez képest minimálisan „*inegalitariusabb tendenciákkal járt együtt*”,¹⁰⁸ ugyanakkor a szám közepes ingadozást (14% - 6% - 10%) mutatott.¹⁰⁹ Frissebb magyar adatra azért is szükség lenne, mert a részvételi mobilizációt alakító pártközi erőviszonyok azóta drasztikusan átrendeződtek. 2006-ban például a két nagy párt hívei voltak felülreprezentáltak, az alacsony részvétel viszont kizárólag azért nem vont maga után még egyenlőtlenebb politikai részvételt, mert a két versengő nagypárt közti küzdelmet mobilizációs erőegyensúly jellemezte.¹¹⁰ A politikai értelemben egyenlő részvétel szerepéről és szükségességéről alkotott kép teljessé azzal válik, ha megnézzük egyrészt azt, hogy kik a nemszavazók és milyen preferenciákkal rendelkeznek, másfelől megvilágítjuk, hogy a mobilizációs erőegyensúly megbomlásából mi következhet. Előzetesen fontos hangsúlyozni azonban, hogy a passzív választójogosultakról nyert ismeretek rávilágítanak ugyan az aktuális helyzetben érvényes folyamányaira az intézmény alkalmazásának, valószínűleg erősítve a praktikus érvek sorát, de az igazolhatóság továbbra sem ezek függvénye lesz, hiszen a kötelező szavazás morális fundamentumát proceduralista meggyőződés, a kitejlesedő demokratikus eljárás önfenntartásába vetett hit képezi. Ezt a gyakorlati előnyök csak támogathatják.

Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy a választáson részt nem vevő nemszavazók, másként *passzívak* nem tévesztendőek össze az ismeretlen preferenciájúak másik két csoportjával, a pártpreferenciájukban határozatlan *bizonytalanok* és az utóbbi elköteleződésüket titkoló *válaszmehtagadók* halmazával.¹¹¹ Az elkülönítés azért is fontos, mert különböző demográfiai csoportok tagjai Magyarországon is eltérő arányban oszlanak meg a fenti kategóriák között. Ennek hátterében az is áll, hogy tapasztalhatóan a férfiaknak, kisebb városokban élőknek, 60-69 év közöttieknek, magasabb iskolai végzettségű és osztálybesorolású személyeknek a legmagasabb a részvételi hajlandósága.¹¹² Nem meglepő módon a magyar passzívak között egyszerre felülreprezentáltak a 30 év alattiak és a 70 év felettiak, az alacsony iskolai végzettségűek és az alsóosztályba tartozók.¹¹³ Releváns fejleményekkel szolgálhat számunkra az a német kutatás, amely a főáramú szavazók (értve ez alatt a demokratikus elköteleződésű és pártpreferenciával rendelkezőket) populista szavazókkal és nemszavazókkal való összehasonlítása során arra jut, hogy a három csoport lényegesen különbözik egymástól.¹¹⁴ A populista szavazói és a nemszavazói lét a demokratikus politikából való kivonulás két különböző magatartási formájaként értelmezhetőek, skálán elképzelve a liberális demokráciából kiábrándult és a fennálló pártpolitikai rendszerrel ellenszenvező populista

¹⁰⁷ TÓKA Gábor, *Vezérek passzív csodálói: a magyar választói magatartás nemzetközi összehasonlításban*. In: <https://energy.ceu.edu/sites/default/files/publications/toka06vezerek.pdf>. 2006 (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 10. o.

¹⁰⁸ TÓKA (2006): i. m. 17. o.

¹⁰⁹ TÓKA (2006): i. m. 36. o.

¹¹⁰ TÓKA (2006): i. m. 11. és 18. o.

¹¹¹ GERŐ Márton – SZABÓ Andrea, *A magyar társadalom törésvonalai és politikai integrációjának dimenziói a COVID-19 árnnyékában: A magyar társadalom politikai gondolkodásmódja, politikai preferenciája és részvétele 2021 őszén*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2022. 39–40. o.

¹¹² GERŐ – SZABÓ (2021): i. m. 42. o.

¹¹³ GERŐ – SZABÓ (2021): i. m. 48. o.

¹¹⁴ KOCH, Cédric M. – MELÉNDEZ, Carlos – KALTWASSER, Cristóbal Rovira, *Mainstream voters, non-voters and populist voters: what sets them apart?* Political Studies, OnlineFirst Articles, Sage, Thousand Oaks, CA 2021. In <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/243346/1/Full-text-article-Koch-et-al-Mainstream-voters-non-voters.pdf>. (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 15. o.

szavazó köztes pozícióját tételezve a mindkettő kapcsán közömbösebb nemszavazókhoz és a mindkettőt elfogadó fősodorbéli szavazókhoz képest.¹¹⁵ A választástól távolmaradó magyar választópolgárokról is hasonló jellemzők olvashatóak ki a rendelkezésre álló adatokból, hiszen egyrészt az ellenzéki szavazóknál is kiábrándultabbak a politikai intézményekből,¹¹⁶ másrészt pedig a demokrácia és diktatúra megítélése vonatkozásában a rendszerközömbösek aránya az esetükben rendkívül magas (45%), igaz, ha egyszerűen a demokráciapárti és diktatúrapárti megoszlást vizsgáljuk, az előbbi 40-15 arányban győzedelmeskedik, s az utóbbi érték viszonylagosan nem minősíthető magasnak, ha tekintetbe vesszük, hogy a kormánypárti szavazók ugyanakkora, az ellenzéki közös lista támogatóinak pedig csak 4 százalékkal kisebb hányada helyezkedett azonos álláspontra.¹¹⁷ Ami a passzívok világnézetét illeti, a német kutatás azt találta, hogy az migráció témája iránt kevésbé érdeklődő nemszavazókat a populista pártok jobban taszították, mint a főárambeliek, így a szerzők kétségbe vonták azt az állítást, miszerint további populista voksok lennének elhódíthatóak a passzívoktól.¹¹⁸ A magyar nemszavazók sem könnyelhetőek el radikálisnak abban az értelemben, hogy mind bal–jobb orientációjukat, mind jövőképüket illetően pontosan középen állnak.¹¹⁹ Ez hazai viszonylatban látszik támogatni az abbéli reményeket, hogy a kötelező szavazás esetén potenciális mérséklő erőként léphetnének fel szavazataikkal.

Ahogy előrevetítettem, a politikai értelemben vett egyenlő részvétel és annak szükségessége kapcsán egy további kulcsfontosságú hazai tényezővel számolni kell: tudniillik a 2018-as és 2022-es országgyűlési választások magasabb részvétele mögött fontos átrendeződés érhető tetten. 2018 kiugró adatait egy korábban passzív választói csoportokat is mobilizáló, „*érzelmi tónusuk intenzitásában és negatív előjelében (...) rendkívüli*” és „*addig ismeretlen nagyságú propaganda-kampány*” előzte meg,¹²⁰ amely Tóka Gábor szerint az egyedüli hihető magyarázata a részvétel ilyen léptékű növekedésének.¹²¹ Vagyis nem másról van szó, mint az első sikeres átrendeződést hozó országos populista mozgósításról, amelynek eredményeként a politikai emocionalizmusra vevő passzív választópolgárok aktivizálódtak. A hasonlóan magas részvételt hozó 2022. évi országgyűlési választásokon ez a politikai teljesítmény ismétlődött meg. A 2022-es mozgósítási kampány konzerválta a már korábbi években szintet lépett kormánypárti erőfölényt.¹²² Erről megfigyelésünk már csak azért sem szabad, mert a német példához hasonlóan úgy tűnik, a bevándorlásellenes érzelmi politizálás a passzívok egy részét szavazóvá fordította ugyan, többségük viszont ilyen üzenetekkel sem bizonyult mozgósíthatónak. A fentiek nyomán logikusan feltételezhető, hogy az egyoldalú propaganda-kampány eszközével kielezett mobilizációs erőfölény alapján más viszonyokat teremt azzal, hogy egy politikai választási lehetőség támogatóit felülreprezentálja, másként szólva kinyitja a politikai értelemben egyenlőtlen részvétel ollóját. Erre vonatkozó adatok hiányában egyelőre csak ezzel a feltételezéssel élhetünk, fenntartva a további kutatás szükségességét. Az mindenestre látható, hogy az egyedüli akadálya annak, hogy a nemszavazók fennmaradó, életkilátásaikkal nagyon elégedetlen csoportja is – a populista mozgósításnak engedő korábbi társaikhoz hasonlóan – politikai cselekvésre adja a fejét,¹²³ az a csoport saját alacsony részvételi hajlandósága, de legfőképp az ezt toleráló önkéntes részvételi rendszer.

Elismerem, hogy a politikai értelemben egyenlő választási képviselőt praktikusán nemcsak a teljes részvétel célkitűzésével közelíthető meg, vagyis azonosítható egy alternatív szabályozási

¹¹⁵ KOCH – MELÉNDEZ – KALTWASSER: i. m. 15–16. o.

¹¹⁶ GERŐ – SZABÓ (2021): i. m. 60–61. o.

¹¹⁷ GERŐ – SZABÓ (2021): i. m. 69–70. o.

¹¹⁸ KOCH – MELÉNDEZ – KALTWASSER: i. m. 15. o.

¹¹⁹ GERŐ – SZABÓ (2021): i. m. 53. o.

¹²⁰ TÓKA Gábor, *A 2018. évi országgyűlési választás*. In: https://www.tarki.hu/sites/default/files/trip2018/353-381_Toka_Gabor_valasztas.pdf. 2018 (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 9–10. o.

¹²¹ TÓKA (2018): i. m. 13–14. o.

¹²² TÓKA Gábor, *A 2022-es országgyűlési választások: Adatok és meglepetések*. In: KOLOSI Tamás – SZELÉNYI Iván – TÓTH István György (szerk.), *Társadalmi Riport 2022*. Budapest, TÁRKI, 2022. 374. o.

¹²³ GERŐ – SZABÓ (2021): i. m. 57. o.

koncepció. A mindenki bevonásán alapuló megoldás mellett elképzelhetünk ugyanis egy társadalmilag reprezentatív eredményt garantáló sorsolási mechanizmust is, mint López-Guerra *választójogosultsági lottója*.¹²⁴ A legfőbb felmerülő alkotmányos probléma, hogy ez a javaslat még akkor is az általános választójog végét jelentené, ha a merített választójogosulti csoport kezdeti preferenciamegoszlása arányaiban valóban megegyezik a társadalom egészével. A szerző maga is úgy érvel, hogy elképzelése nem demokratikus, hanem arisztokratikus (az *arisztoi* ebben az esetben az informált szavazók csoportja) alapokon nyugszik,¹²⁵ továbbá csak erős jogállami környezetben volna igazolható az alkalmazása.¹²⁶ Tekintettel arra, hogy a demokráciavédelem alkotmányos választási alapelvekkel összhangban álló eszközt keressük, ez a javaslat álláspontom szerint – érdekessége ellenére – mindenképpen lényegesen súlyosabb korlátozással járó, következképp elvetendő alternatívájának bizonyul a kötelező szavazásnak.

A korábban írtak összegzéseként tehát a kötelező részvétel demokráciavédelmi szükségessége pontosan abból a tényből fakad, hogy – az általános választójog megőrzése mellett – másként nem garantálható az a politikai értelemben vett részvételi egyenlőség, amely a többséget – felülreprezentációhoz vezető érzelmi politizálás útján – könnyebben szerző populisták erők lehetséges kártékony törekvéseivel szemben a legjobb eséllyel vértelzi fel a fennálló liberális demokráciát. Nem lényegtelen, hogy ebből az aspektusból a választójog általánossága / egyenlősége és a szavazás kötelezősége összefügg: míg az előbbiek a politikai közösségből való jogi kirekesztődést előzik meg, addig a kötelezettség az eljelentéktelenedés elleni védőhálóként oltalmazza a polgárt jogai befolyásvesztését követő későbbi megszűnésével szemben. Ez rezonál azzal a Lijphart által is felevenített gondolattal, miszerint az egyenlő politikai részvételhez nem elégséges egy plafon (általánosság és egyenlőség) meghúzása, hanem padlóra (kötelezőség) is szükség van.¹²⁷

A demokrácia önvédelme, ennek keretében az alkotmányvédelem, a választás tisztasága, a politikai esélyegyenlőség egymással összefüggő célok, amelyekért a magasabb önmagában nem, a társadalmi törésvonalakon átívelő általánoshoz közelítő részvétel azonban nagyon sokat tud tenni. Amennyiben „*a demokrácia elve és követelménye nem toll a kalapon*”,¹²⁸ s később sem szeretnénk, hogy azzá váljon, akkor a liberális demokrácia válságának korában minél előbb élnünk kell azokkal a megoldásokkal, amelyek az egyén és állam közötti távolságot csökkentik, a választót védik a politikából való kivonulással szemben, a társadalom demokratikus elköteleződését megerősítik. A kötelező szavazás egy ilyen, mindhárom említett cél eléréséhez pótolhatatlan többletvédelmet jelentő, megközelítőleg hatékony alternatíva nélküli instrumentum, amelynek alkalmazása a fentiekből kifolyólag elkerülhetetlen.

5. Arányossági alteszt: mennyiben marad meg a döntési szabadság?

A klasszikus arányossági vizsgálat három szakaszra bontható: az elsőben a jogalkotói cél fontosságát, a másodikban a jogkorlátozás súlyosságát kell megítélni, végül zárásként ezek összemérésével eldönteni, hogy az alapjogkorlátozás mértéke megengedhető-e.¹²⁹ Az absztrakt arányossági vizsgálat a megengedhetőség körében címzetti kör meghatározására és a kulcsfogalmak kellő egyértelműségére fókuszál.¹³⁰ Az alábbiakban mindkét forma szempontjaira tekintettel értékelem a kötelező választási részvétel kötelezettségét.

Az első alteszt során részletesen ecseteltem az összetett célrendszert, amelyet egy szóval a demokráciavédelem fogalmával ragadhatunk meg. Akár az alkotmányvédelmi (absztrakt

¹²⁴ LÓPEZ-GUERRA, Claudio, *Democracy and Disenfranchisement: The Morality of Electoral Exclusions*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 24–25. o.

¹²⁵ LÓPEZ-GUERRA: i. m. 26–28. o.

¹²⁶ LÓPEZ-GUERRA: i. m. 24. o.

¹²⁷ VERBA, Sidney – NIE, Norman H. – KIM, Jae-On, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge, Cambridge University Press, 1978. Idézi: LIJPHART (1997): i. m. 2. o.

¹²⁸ Dr. Kiss László 59/2003. (XI. 26.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

¹²⁹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2017): i. m. 116. o.

¹³⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2014): i. m. 33. o.

alapjogvédelmi), akár a választás tisztaságának vagy a politikai esélyegyenlőségnek az előmozdítására irányuló alcélokról beszélünk, ezek fontosságát már sikerült behatóan feltérképezni. Mindezek aktuális jelentőségét aláhúzza a liberális demokrácia küzdelme az autoriter populizmussal és a hibridrezsimek jelenségére való válaszkeresés. A XXI. század eddigi tapasztalatai azt mutatják, hogy a jogállami biztosítékok rendszerét rövid idő alatt képes felszámolni egy a liberális jogállamiság értékrendje iránt elkötelezetlen, de kellő választási felhatalmazást nyert kormányzat. Lévén, hogy a kötelező szavazás egy újabb, maga nemében pótolhatatlan további védelmi vonalat jelent ezzel a veszélyforrással szemben, a döntő szempont véleményem szerint az, hogy a jogsérelem mértékét illetően mire jutunk.

A rendeltetésszerű választási részvételtől való elzárkózás különböző döntési szituációit azonosíthatjuk. Időben elsőként arról kell határozni a választópolgárnak, hogy gyakorolja-e passzív választójogát vagy sem, az utóbbival ideiglenesen letéve a jelölti pozíció lehetséges betöltéséről. Másodsor, immár a választási kampány folyamán kimaradhat a kampánytevékenységből, a zajló politikai diskurzusból és akaratképzési előfolyamatból. Harmadsor, a választás napján juthat arra, hogy nem jelenik meg a szavazóhelyiségben, vagy negyedsor, a szavazóhelyiségben meggondolhatja magát, s kihagyhatja a szavazási eljárást a szavazólap felvételének hiányában. Ötödször, a szavazólap felvételét követően a szavazófülke magányában meghozhatja azt a döntést, hogy érvénytelenül szavaz vagy az üres ívet helyezi a borítékba és dobja az urnába, illetve, ha az országban van erre mód, az erre intézményesített lehetőség választásával fejezi ki tartózkodási szándékát. Az első ponttal nem kell foglalkoznunk, hiszen az a passzív választójog szempontjából releváns csak. A választási kampány folyamatából való kimaradás, ahogy korábban is utaltam rá, elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságának negatív oldalából fakadó jogosultság, nem a választójoghoz kapcsolódik. A kulcskérdés az, hogy a fennmaradó cselekmények közül, a szavazóhelyiségben való megjelenéstől a szavazás aktusáig mely lépések azok, amelyek a nemszavazáshoz való jog védelmi körébe tartoznak.

Bodnár Eszter a fenténél absztraktabban, a döntés folyamatára fókuszálva annak négy lépését azonosítja: a választó elsőként felismeri a döntési helyzetet (választás van), az alternatívákat feltérképezi (jelöltek, programok), meghozza a belső döntést (kire fog szavazni), végül elhatározása manifesztálódik (szavazatleadás).¹³¹ A nemgyakorlás dolgozati jelentősége miatt azzal a kiegészítéssel élhetünk gondolatát illetően, hogy a belső döntés kétszintű: gyakorolja-e a választójogát, ha pedig igen, akkor kit támogatva.

Ahhoz, hogy pontosan meghatározzuk, a nemszavazáshoz való jog hogyan sérül a kötelező választási részvétel által, a hazai elejtett alkotmánybíróági félmondatok mellett nem árt feltérképeznünk, máshol mit mondanak erről. Az ausztrál példák a legtávolabbiak. Egy klasszikus döntésében a High Court amellet foglalt állást, hogy a döntési szabadság akkor is biztosított, ha a választási alternatívák egyikét sem tartja kívánatosnak a választó.¹³² Ebből a nyelvtani interpretációból következhetne a szigorú értelemben vett kötelező szavazás és a nemszavazáshoz való jog hiánya. Ennek magyar esélyeit már korábban kizártam.

A nemgyakorlást jogilag elismerők közül Lijphart úgy érvel, hogy a kötelező szavazás csak enyhe korlátozását jelenti a választó szabadságának abból kifolyólag, hogy a(z érvényes) szavazásra nem kényszeríti a gyakorlatban semmi, ezért a kifejezés megtévesztő.¹³³ Álláspontja szerint a nemszavazáshoz való jog sértetlenségét a titkosság biztosítja,¹³⁴ másként, a szavazási eljárásban való

¹³¹ BODNÁR: i. m. 41. o.

¹³² „In common parlance *“to choose”* means no more than to make a selection between different things or alternatives submitted, to take by preference out of all that are available. As an illustration of the meaning of the corresponding noun *“choice”* the Oxford Dictionary quotes the phrase *“I have given thee thy choice of the manner in which thou wilt die,”* and this use of the word seems to exclude the idea that a right of choice can only be said to be given when one or other of the alternatives submitted is desired by the person who is to exercise the right, or, in other words, to choose between them” – Judd v McKeon ügy.

¹³³ LIJPHART (1997): i. m. 11. o.

¹³⁴ LIJPHART, Arend, *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*. Institute for Advanced Studies (Vienna) Political Science Series No. 54. (1998) 10. o.

részvétel keretében elkerülhető a preferencianyilvánítás.¹³⁵ Az Egyesült Államokban Eason szintén a kifejezés megtagadhatósága miatt látná minimálisnak a korlátozást.¹³⁶

A nemszavazáshoz való jog törvényi rögzítése miatt nem mehetünk el India mellett. Ehelyütt a Legfelsőbb Bíróság NOTA-döntésként elhíresült ítéletére¹³⁷ kell kitérnünk, ebben ugyanis pontosításra került, egy önkéntes szavazási rendszerben mit értenek nemszavazáshoz való jog alatt. Indiában ekkor már elektronikus szavazógépeket használtak, a jogkereső pedig azt is sérelmezte, hogy nem biztosították számára a „fentiek egyike sem” (*none of the above*, NOTA) opciót az elektronikus szavazóíven. A testület arra jutott, hogy a NOTA szavazási lehetőséget azért szükséges biztosítani a szavazó számára, mert a nemszavazáshoz való jogból eredően kifejezésre juttathatja tartózkodási szándékát, ennek ideális módja egy „lelkiismeretes és felelős polgár” számára azonban nem lehet a választástól való távolmaradás.¹³⁸ Amennyiben az intézményesített tartózkodásnak ez a lehetősége nem biztosított, úgy a kifejezés szabadsága, ennek révén a szabadsághoz való jog sérül.¹³⁹ Végül a bíróság kifejtette, hogy a szavazásban való részvétel a demokráciában való részvétel, a távolmaradás pedig csak frusztrációt és érdektelenséget szül, amely egészségtelen a demokrácia számára.¹⁴⁰ Hasonlóan a magyar Alkotmánybírósághoz,¹⁴¹ a testület érvelése ezen a ponton egy lépésre volt a kötelező szavazásról való elmélgédestől. Suresh nézete szerint az ítélet a NOTA lelkiismeretes és felelős választópolgárról szóló gondolatmenettel való igazolásával a nemszavazáshoz való jog lényegét a jelöltek közötti kényszerű választás elutasításában határozta meg.¹⁴² Az ítélet a részvétel morális kötelezettségének implikálásával egy későbbi kötelező szavazási rendszernek is kikövezhette az utat.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága két ízben foglalkozott kötelező szavazási ügygel, mindkettő alkalommal osztrák kérelmező indítványára. Korábban már rögzítettem, most csak emlékeztetnék rá, hogy Ausztriában gyenge kikényszerítési hajlandósággal kötelező választási részvételi megoldás valósult meg. A jogesetekben a panaszosok a jogsérelmüket elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁴³ 9. cikkének (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság) és az EJEE I. Kiegészítő Jegyzőkönyve¹⁴⁴ 3. cikkének (szabad választásokhoz való jog) vonatkozásában állították. Az első ügyben a hathónapos határidőt elmulasztották, így csak *obiter dictum* fejtette ki az EJEB, hogy a kérelmet nyilvánvalóan megalapozatlannak tartotta volna az egyezményben foglalt valamely jog sérelmének hiányában.¹⁴⁵ A lelkiismereti szabadság sérelmének megállapítását azért utasította volna el, mert a választási részvétel eljárási kötelezettsége nem volt kihatással a tényleges választói döntésre, a szavazólap ugyanis üresen hagyható volt.¹⁴⁶ Tisztázta a Bizottság azt is, hogy a szabad választáshoz való jogot nem korlátozta az osztrák kötelező szavazási rendszer, ugyanis a választók továbbra is döntési szabadságuk szerint gyakorolhatták választójogukat.¹⁴⁷

A második ügyben – amelyben már betartotta a panaszos a kérelmezési határidőt – a pár évvel korábban megelőlegezettek szerint járt el a Bizottság. Ugyanazon az alapon utasította el azt az érvelést, miszerint a szabad választáshoz való jog sérelmét jelentené a szavazási rendszer, illetve azt, hogy a panaszos a lelkiismeretének elhallgattatására kényszerült volna két jelölt közti kötelező választással,

¹³⁵ KUŹELEWSKA: i. m. 38. o.

¹³⁶ EASON: i. m. 987. o.

¹³⁷ People’s Union for Civil Liberties v Union of India (2013) 10 SCC 1 (a továbbiakban: NOTA-döntés).

¹³⁸ NOTA-döntés 37).

¹³⁹ NOTA-döntés 49).

¹⁴⁰ NOTA-döntés 50).

¹⁴¹ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

¹⁴² SURESH, Sandeep, *Constitutional legitimacy of compulsory voting in India: A deontological defense in light of the Australian story*. LL.M értekezés. Kézirat. Central European University, 2017. 53. o.

¹⁴³ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Róma, 1950. november 4. (a továbbiakban: EJEE)

¹⁴⁴ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. Párizs, 1952. március 20.

¹⁴⁵ X. kontra Ausztria (1965.04.22.), application no. 1718/62 (a továbbiakban: I. X. kontra Ausztria ügy).

¹⁴⁶ I. X. kontra Ausztria ügy.

¹⁴⁷ I. X. kontra Ausztria ügy.

tekintettel arra, hogy – az állítottakkal ellentétben – a szavazólap üresen hagyása mellett akár érvénytelenül is szavazhatott volna.¹⁴⁸ Értelmezésem szerint az, hogy a szabad választáshoz való jog és a lelkiismereti szabadság kapcsán is a jelöltek közti kényszerű választástól való szabadság kritériuma olvasható ki a döntésből, az EJEB érvelésében a II. X. kontra Ausztria ügyben a kettő a nemgyakorlás alatt összeért. Nyilvánvaló különbség híján úgy tűnik ugyanis, hogy a nemszavazáshoz való jogot (a szabad választáshoz való jogon keresztül) a lelkiismereti szabadság különleges kisugárzásaként kezelte a Bizottság.

A magyar nemszavazáshoz való jog¹⁴⁹ terjedelmét illetően önmagában a magyar AB határozatait olvasva nehéz biztos előrejelzést adni. A választójogi megállapítások közül kétségkívül releváns, hogy a legfelsőbb államhatalmi szerv létrehozása szabad választói akarat kinyilvánításán alapul.¹⁵⁰ Abból, hogy az alacsony részvétellel járó súlyos kockázatot az indiai NOTA-döntéshez hasonlóan nevesítette a testület,¹⁵¹ logikailag az tűnik levezethetőnek, hogy a határozatban említett tartózkodást nem kezelné parttalan kategóriaként. A választójog gyakorlásának korlátozásaként a kötelező választási részvételre is érvényes követelmény, miszerint „a választójog gyakorlásának feltételei (...) nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot”.¹⁵² A lelkiismereti szabadság – amely, mint korábban levontam a következtetést, tartalommal tölti meg a nemszavazáshoz való jogot – a gondolatszabadság sajátos területe az AB gyakorlatában, amely „azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés (...) az emberi minőség része”.¹⁵³ Nemcsak a vallási vagy erkölcsi, hanem bármely egyéb, így a politika i természetű meggyőződésre is kiterjed az alapjogi védelem.¹⁵⁴ Az állam ebből fakadó kötelezettsége nemcsak az, hogy ne teremtsen olyan kényszert, amely az embernek „összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével”, de az is, hogy egyrészt észszerű keretek között lehetővé tegye az alternatív magatartást, másrészt biztosítsa, hogy „ne legyen jogi akadály a egyéni mentesülésnek a lelkiismeret parancsával szembenálló jogi kötelesség alól”.¹⁵⁵

A szavazati jog szubjektív oldalának pozitív és külvilág számára észlelhető megnyilvánulása a potenciálisan képviselőt eredményező szavazat leadásához való jog. Nem az alanyi jog része, hanem annak a gyakorlását elősegítő, a választójog objektív oldalából fakadó kötelezettség, hogy a szavazóhelyiségben való megjelenés és a szavazólap felvételének körülményeiről az állam gondoskodik. Vagyis ez utóbbiak nem a szavazati jog elemei, hanem a szavazás előfeltételei.¹⁵⁶ Logikus, hogy a szubjektív oldal negatív vetülete, a nemszavazáshoz való jog a szavazati jog tükörképe legyen, vagyis a választópolgár számára azt a szabadságot biztosítsa, hogy ne kelljen lehetségesen mandátumot eredményező szavazatot leadnia, számára elfogadhatatlan jelöltet támogatnia. A választási döntés négy fentebb korábban ismertetett bodnári lépése közül, amelyek mindegyikét védelem illeti meg,¹⁵⁷ az első kettőnek a választójog negatív tartománya szempontjából nincs eltérő értelme: a döntési helyzet felismerése és a lehetőségek számbavétele – beleértve a nemgyakorlás egyéni motivációit – ugyanúgy a tudatos nemgyakorlás szükségszerű elemei. A harmadik elem negatív megfelelője az arról való belső döntéshozatal, hogy a választó nem vagy nem érvényesen szavaz, míg

¹⁴⁸ X. kontra Ausztria (1972.03.22.), application no. 4982/71 (a továbbiakban: II. X. kontra Ausztria ügy).

¹⁴⁹ Itt csak emlékeztető jelleggel utalok rá, hogy a 61/2007. (X. 17.) AB határozat („minden választópolgár alapvető joga, hogy esetenként ne gyakorolja választójogának egyes részjogosultságait”) és az 1/2013. (I. 7.) AB határozat („A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát.”) együtt való olvasásából derül ki, hogy a nemgyakorlás jogi védelme a nemszavazáshoz való jog alatt valósul meg.

¹⁵⁰ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat.

¹⁵¹ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat.

¹⁵² 1/2013. (I. 7.) AB határozat [58].

¹⁵³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

¹⁵⁴ 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

¹⁵⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁵⁶ PRINGLE: i. m. 434. o.

¹⁵⁷ BODNÁR: i. m. 41–42. o.

a negyediké ennek külvilági következménye, vagyis a képviselőt nem eredményező cselekvés. A nemszavazáshoz való jog lényege ezek alapján az, hogy a választópolgár a politikai akaratképzési folyamatban ne kényszerüljön közjogilag érvényes, képviselőt eredményező döntés meghozatalára.¹⁵⁸ Következésképp az állam védelmi kötelezettsége ezt illetően abban áll, hogy senkit se kényszerítsen érvényes szavazási opciók közötti választásra. A nemszavazáshoz való jog alanyi és tárgyi oldalának behatárolása után készen állunk a jogsérelem súlyának értékelésére.

A nemgyakorlás legprimitívebb formája a szavazóhelyiségtől való távolmaradás, ennek az egyszerűségnek azonban az az ára, hogy a tudatos nemszavazás és a tényleges akadályoztatottság esetkörébe tartozók mellett azoknak a részvételétől is eltekint, akik egyéb okból nem jutnának el szavazni, így például mindennapi nehézségeik miatt a döntési helyzetet nem is realizálták vagy a döntési alternatívák ismeretlenek a számukra. A korábbi alfejezetekben elbeszéltek alapján ezen a ponton lép be az állam a kötelező választási részvétel kimondásával. A kötelezettség az aktív választójog negatív oldala gyakorlásának korlátozását valósítja meg azáltal, hogy a tartózkodó döntés gyakorlását is formához, a szavazási eljárásban való alaki részvételhez kapcsolja. Az előírt magatartás követésével nem sérül ugyanakkor a nemszavazáshoz való jog lényege, hiszen az üres vagy érvénytelen, politikai akaratképzési eljárásban rendeltetésszerűen nem hasznosuló szavazólappal a választópolgár ugyanúgy elkerülheti az alternatívák közti kényszerű választást, tartózkodhat akaratlagosan¹⁵⁹ – ez a jogalkotó által, a titkosság és a szabad választás alapelve érdekében is megtűrt (mellesleg társadalmilag sem haszontalan)¹⁶⁰ vagylagos magatartás. Ezzel a választójog által kifejezett, funkciójából levezethető negatív döntési szabadság sem csorbul, a népképviselői szerv létrejötte pedig ugyanúgy a politikai közösség tagjainak szabad akaratnyilvánításán fog alapulni. Figyelemmel az általános országgyűlési választások négyéves gyakoriságára, azzal együtt, hogy a tartózkodni kívánó választópolgártól csak egy párperces tevékenységet követel a választáson való alaki részvétel, az alternatív magatartással járó áldozat¹⁶¹ nem tekinthető aránytalannak. Ami a címzetti kört illeti, a választójogosultak körén belüli distinkciót, a belföldi lakóhely megkövetelését az állam közügyeivel való intenzívebb kapcsolat indokolja, a megkülönböztetés indoka észszerű. A kötelező választási részvétel titkos szavazás elvével összhangban álló megvalósításából következik, hogy a jogi kötelezettség a szavazáson való alaki részvételre irányul, az indokolás is egyértelművé teheti ezt, így a fogalom mibenlétének egyértelműsége sem okozhat nehézséget.

Azokban az esetekben, mikor az előírt részvételi cselekmény sem várható el a választópolgártól, mert például vallási meggyőződésével ellentétes a szavazáson való pusztán alaki megjelenés is, vagy előre nem látott és tényleges akadályba ütközik a jogkövető magatartás tanúsítása, úgy a jogalkotó biztosította mentesülési ok által elkerülhető a joghátrány.¹⁶² A minden választópolgár rendelkezésére álló, bármely természetű lelkiismereti ok vezérelte, nemszavazáshoz való jogból származó informális tartózkodás (érvénytelen szavazat / üres szavazólap) esetkörüvel szemben viszont a kimentési lehetőség csak valóban méltányolható okból jöhet szóba. A kötelező szavazás mögött álló céloknak csak így lehet érvényt szerezni, beismerve azt, hogy „[m]indenfajta meggyőződést

¹⁵⁸ Nem jönne szóba a második feltétel a népszavazási nemszavazáshoz való jog esetén.

¹⁵⁹ Ezzel nem kerül áthágásra az a tilalom, amelyet Dr. Bragyova András a 47/2009. (IV. 21.) AB határozathoz fűzött különvéleményében úgy fogalmaz meg, hogy „[s]emmilyen szabadságjoggal sem fér (...) össze a szabadság kötelező gyakorlása”. Megjegyzem, hogy a választójognak a negatív oldala bír szabadságjogi jellemzővel, maga a pozitív oldal politikai részvételi jog.

¹⁶⁰ A tudatosan leadott érvénytelen szavazatokat a politikai üzenet hordozása miatt Hallók Tamás *pótlólagos választás*nak nevezi. Lásd: HALLÓK: i. m. 128. o.

¹⁶¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁶² Ezzel más alapjog, nevezetesen a valláshez és lelkiismerethez való jog sérelme sem következik be. Lásd: BODNÁR: i. m. 54. o.

természetesen az állam sem tolerálhat”,¹⁶³ pontosabban nem ismerhet el a részvételi kötelezettség alól mentesítő körülményként.¹⁶⁴

A vizsgált szabályozási koncepcióba nem emeltem be a „fentiek egyike sem” (*none of the above*) szavazólap opciót, amely – szemben az informális érvénytelen szavazással vagy üres szavazólap leadásával – intézményesített, formális típusa a szavazási tartózkodásnak. Ennek tagadhatatlan előnye, hogy lehetőséget ad a választási alternatívákkal szembeni kifejezett ellenszenv kinyilvánítására, így a tartózkodó állásfoglalás nem vész el a tévedésből érvénytelen szavazatok között. Szerepét, funkcióját a kötelező szavazással szemben kritikus Gray is egyenértékűnek ismeri el a fizikai távolmaradásával.¹⁶⁵ Mondhatjuk, hogy a kötelező választási részvétel keretében biztosított NOTA rubrika a „kecske is jóllakik, káposzta is megmarad” forgatókönyv a legtöbbször szemében. Ennek tudható be, hogy sokan a jogkorlátozás arányossága érdekében is támogatják az együttes alkalmazást.¹⁶⁶ Szintén az intézményesített lehetőségek bővítéseként a NOTA mellett vagy helyett megfontolásra ajánlják az opcionális preferenciális szavazás és a protestszavazatok nyílt, egyéni megjegyzés rögzítésére alkalmas kategóriájának bevezetését is.¹⁶⁷ A magam részéről a NOTA vagy azzal ekvivalens szavazási opció jogi implementálását csak a papíralapú szavazást felváltó elektronikus vagy digitális szavazás esetén tartom elkerülhetetlennek, annak céljából, hogy a szavazási tartózkodás lehetősége ne vesszen el, s így a szabályozás ne ütközzön a szabad választás elvébe az opciók közötti kényszerű döntéssel.

Összefoglalásképp elmondható, hogy az általam végzett arányossági vizsgálat eredményeként a kötelező választási részvétel hipotetikus szabályozási koncepciója a titkosság szavazási elvének sértetlensége és a kimentési okok létesítése mellett a nemszavazáshoz való jog lényegét nem érintő, a legitim cél fontosságához mérten arányos, minimális korlátozásának tekinthető az aktív választójog negatív oldala gyakorlásának. A javaslat a visszalépés tilalmát¹⁶⁸ a bevezetés legitim és nyomós indoka miatt nem sértené, a választási eljárás pedig továbbra is – bizonyos szempontból pedig még inkább – elősegítené¹⁶⁹ a választópolgárok véleményének szabad kifejezését.

ÖSSZEFOGLALÓ

A dolgozat a bevezetést követően fogalmi alapozással vette kezdetét. Az ennek keretében írtak közül fontos eredménynek tartom a tág, szűk és szigorú értelemben vett kötelező szavazás csoportosítás bevezetését, illetve az előbbi két kategórián belüli típusok elkülönítését.

Az alapjogi teszt első lépéseként meg kellett határoznom, miben áll a kötelező választási részvétel jelentette jogsérelem, majd megállapítottam, hogy a magyar jogban beszélhetünk a szavazati jog negatív oldalának, a nemszavazáshoz való jognak a létéről. Figyelembe véve ugyanakkor, hogy a nemgyakorlás jogi igazolása elsősorban nem egy (szűkebb értelemben vett) politikai részvételi jogi, hanem szabadságjogi funkcióból vezethető le meggyőzően, a nemszavazáshoz való jogot a továbbiakban a politikai meggyőződéssel ellentétes cselekvéstől oltalmazó különleges eseteként fogtam fel a lelkiismereti szabadságnak. Megállapítottam, hogy a magyar terminológia szerint a kötelező választási részvétel a választójog gyakorlása korlátozásaként minősül, így sarkalatos törvényi szabályozásban kaphat helyet.

¹⁶³ Dr. Kilenyi Géza 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása.

¹⁶⁴ Erre példa a Judd v McKeon ügy is, ahol az ausztrál High Court nem ismerte el a távolmaradás elégséges okaként a szavazó kapitalista jelöltektől különböző szocialista ideológiáját.

¹⁶⁵ GRAY: i. m. 607. o.

¹⁶⁶ EASON: i. m. 993. o. és GOSAIN, Vani Vidushi, *Enforcement of compulsory voting in India*. In: <https://supremoamicus.org/wp-content/uploads/2021/07/Vani-Vidushi-Gosain.pdf> (A kutatás ideje: 2024.04.21.) 2. o.

¹⁶⁷ HILL (2004): i. m. 496–497. o.

¹⁶⁸ BODNÁR: i. m. 265. o.; 1/2013. (I. 7.) AB határozat [73].

¹⁶⁹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [58].

A szükségességi-arányossági teszt négy fő vizsgálati szakaszát ezt követően folytattam le. A legitim célt a demokráciavédelem korábbi pályamunkámból származó kulcsszavában foglaltam össze, amelyben az alkotmányvédelmi (így absztrakt alapjogvédelmi) alcél mellett helyet kap a választás tisztaságának és politikai esélyegyenlőségnek az előmozdítása is. Az alkalmassági próba keretében igazoltam, hogy a korábban legitimnek talált főcél és alcélok vonatkozásában is észszerű választás ehhez az eszközhöz nyúlni, hiszen az intézmény mobilizációs képessége bizonyított, a választásokon való néprészvétel pedig a demokrácia védelmét fogalmilag szolgálja. A szükségességi alteszt során levezettem, hogy az intézmény olyan többletvédelmet képes megvalósítani a részvétel politikai értelemben vett egyenlőségének garantálásával, amelynek valódi alternatíváját a részvétel növelése és az egyes alcélok kapcsán sem találni. Végül az arányossági próba során a jogkorlátozás súlyának és a szabályozással kecsegtető hozadékoknak az összemérésével arra jutottam, hogy a nemszavazáshoz való jog lényegét nem érintő, minimális korlátozást valósít meg a kötelező választási részvétel azzal, hogy a szavazástól való tartózkodásra továbbra is ad lehetőséget, indokolt esetben pedig biztosítja a kimentést is.

© Kaisinger András

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515